

**HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
UND FINANZEN LUDWIGSBURG**

**Die Digitalisierung der Arbeitswelt - Möglichkeiten zur Gestaltung des
Arbeitsplatzes der Zukunft am Beispiel des Landratsamtes Ostalbkreis**

Master-Thesis

zur Erlangung des Grades eines
Master of Arts (M.A.)
im Master-Studiengang Public Management

vorgelegt von

Achim Bihr

Studienjahr 2017/2018

Erstgutachterin: Prof. Dr. Birgit Schenk
Zweitgutachter: Dipl.-Verw.Wiss. Martin Brandt

Abstract

Die digitale Transformation der Gesellschaft hat längst die private Sphäre durchdrungen und stellt die Wirtschaft und den Staat vor neue Herausforderungen. Angesichts der demografischen Entwicklung und des Kampfes um die besten Köpfe muss die Digitalisierung der Arbeitswelt genutzt werden, um den Arbeitsplatz der Zukunft attraktiv zu gestalten. Zum entscheidenden Erfolgsfaktor wird auch für Kommunen, dass sie die Chancen der digitalen Arbeitswelt ergreifen und die Risiken minimieren. Nur dann können sie weiterhin gute Dienstleistungen erbringen und die komplexen öffentlichen Diskurse moderieren. Diese Arbeit stellt den strategischen Prozess zur Gestaltung der digitalen Arbeitswelt am Beispiel des Landratsamtes Ostalbkreis dar.

Sprachlicher Hinweis

In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen teilweise verzichtet. Alle Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht.

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	II
Abkürzungsverzeichnis	VI
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
Anlagenverzeichnis	IX
1 Einführung	1
1.1 Problemstellung.....	1
1.2 Ziel der Arbeit	2
1.3 Methodeneinsatz und Aufbau der Arbeit	3
2 Die digitale Transformation der Gesellschaft	4
2.1 Die Digitalisierung als gesellschaftlicher Megatrend	4
2.2 Herausforderungen durch Gesellschaft und Arbeitsmarkt	7
2.3 Erfordernis zur Steuerung der Digitalisierung	9
3 Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung	10
3.1 Der strategisch-politische Rahmen für die Digitalisierung	11
3.1.1 Strategie und Maßnahmen auf europäischer Ebene.....	12
3.1.2 Stand der digitalen Agenda der Bundesregierung	13
3.1.3 Digitale Verwaltung im Land Baden-Württemberg	16
3.2 Innovationstreiber für die öffentliche Verwaltung	17
3.2.1 Wandel der Verwaltungsleitbilder von Kommunen	17
3.2.2 Veränderungsdruck durch Kunden und Bedienstete	19
4 Chancen und Herausforderungen der digitalen Arbeit	21
4.1 Thematische Einordnung der digitalen Arbeit	22
4.2 Chancen des digitalen Arbeitens	24
4.2.1 Ermöglichung von orts- und zeitflexibler Arbeit.....	24

4.2.2	Definition effizienter Arbeitsprozesse	27
4.2.3	Ermöglichung von Verwaltungskooperationen	28
4.2.4	Grundlage für Beteiligungsverfahren und Transparenz	29
4.3	Herausforderungen des digitalen Arbeitens	31
4.3.1	Entgrenzung von Arbeits- und Privatleben.....	32
4.3.2	Beeinträchtigung von Schutzrechten	33
4.4	Technische und organisatorische Rahmenbedingungen.....	35
5	Optionen für den Arbeitsplatz der Zukunft.....	36
5.1	Flexibilisierung der Leistungserbringung	37
5.2	Neue Kommunikationsformen	40
5.3	Arbeitsorganisation	42
5.4	Arbeitsplatzgestaltung	44
6	Strategische Entwicklung der digitalen Arbeitswelt beim Landratsamt Ostalbkreis.....	45
6.1	Erläuterung der methodischen Vorgehensweise	45
6.2	Definition der strategischen Handlungsfelder.....	46
6.3	Positionsbestimmung durch die SWOT-Analyse.....	48
6.3.1	Stärken-Schwächen-Analyse (Ressourcenbetrachtung)	48
6.3.2	Chancen-Risiken-Analyse (Umfeldbetrachtung).....	55
6.3.3	SWOT-Analyse und Ableitung von Strategien	60
6.4	Gewichtung durch die Portfolio-Analyse.....	66
7	Der Arbeitsplatz der Zukunft beim Landratsamt Ostalbkreis	67
7.1	Analyse der Strategie Digitale Landkreisverwaltung 2020.....	67
7.2	Ableitung eines operativen Zielsystems.....	70
7.3	Gestaltung des Arbeitsplatzes der Zukunft	72
8	Ergebnis	74

Literaturverzeichnis	77
Anlagen.....	81
Erklärung	83

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern
BT	Deutscher Bundestag
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
Drs.	Drucksache
EU	Europäische Union
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
Hg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
IT	Informationstechnologie
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
S.	Seite
vgl.	vergleiche
VuM	Verwaltung und Management (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Thematische Einordnung der digitalen Arbeit	23
Abbildung 2: Ergebnisse der Ressourcen- und Umfeldanalyse	61
Abbildung 3: Ableitung von Strategien aus der SWOT-Analyse	65
Abbildung 4: Portfolio-Matrix der Maßnahmenbereiche.....	66
Abbildung 5: Zielsystem der Digitalisierungsstrategie 2020	68

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Leitbilder der deutschen Kommunen	18
Tabelle 2: Strategische Handlungsfelder der digitalen Arbeitswelt	47
Tabelle 3: Stärken-Schwächen-Analyse (Ressourcenbetrachtung)	55
Tabelle 4: Chancen-Risiken-Analyse (Umfeldbetrachtung)	60
Tabelle 5: Zielformulierungen einer Balanced Scorecard	71

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Anzahl der Heimarbeitsplätze beim Landratsamt Ostalbkreis.....	81
Anlage 2: Erläuterungsbericht zum Stellenplan 2018	82

1 Einführung

Sämtliche Ebenen der öffentlichen Verwaltung stehen bereits heute untereinander und mit der Privatwirtschaft im Wettbewerb um Fachkräfte. Allein das Versprechen eines sicheren Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst ist als Werbung für die Arbeitgeberattraktivität in vielen Fällen nicht mehr ausreichend. In technischen Verwaltungsbereichen wie der IT-Abteilung oder dem Hoch- und Tiefbau bestehen wegen des deutlichen Lohngefälles zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft große Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung und dauerhaften Personalbindung. Die Digitalisierung der Arbeitswelt bietet Chancen zur Neugestaltung von guter Arbeit, bei der die Wünsche von Beschäftigten nach mehr Souveränität hinsichtlich Ort, Zeit und Art der Erbringung ihrer Arbeitsleistung berücksichtigt werden können. Dabei besteht die Herausforderung, dass die etablierten Standards bei Arbeits- und Gesundheitsschutz, Beschäftigtendatenschutz und betrieblicher Mitbestimmung nicht preisgegeben und diese an die neuen Technologien und Arbeitsmodelle der digitalisierten Leistungserbringung angepasst werden.

Dieser strategische Anpassungs- und Neugestaltungsprozess verspricht dann erfolgreich zu verlaufen, wenn die Interessen des Arbeitsgebers, der politischen Steuerungsgremien und der externen Kunden genauso Berücksichtigung finden wie die Interessen der Bediensteten und der Personalvertretung. Darüber hinaus sind die Rahmenbedingungen zu beachten, die der Gesetzgeber und die Tarifvertragsparteien ausgestalten und damit den Handlungsspielraum begrenzen.

1.1 Problemstellung

Die digitale Transformation der Gesellschaft hat längst über die private Sphäre hinaus weitere Felder erfasst. Im Bildungsbereich verändern sich Art und Dauer des Lernens ebenso grundlegend wie die Forschung an Hochschulen und Universitäten. Im Finanzdienstleistungssektor, Handel und Unterhaltungsbereich ist das Internet und die jederzeitige Verfügbarkeit von Informationen, Produkten und Dienstleistungen nicht mehr wegzudenken. Vor diesen radikalen Umbrüchen stehen in gleicher Weise alle staatlichen Ebenen von Regierung und Verwaltung. Während die Öffentlichkeitsarbeit über eigene Internetpräsenzen und Auftritte in sozialen

Medien bereits teilweise interaktiv und dialogorientiert ausgestaltet ist, besteht beim digitalen Angebot von öffentlichen Dienstleistungen noch ein großer Nachholbedarf im Vergleich zur Privatwirtschaft und im internationalen Wettbewerb mit anderen Staaten.¹ Bei standardisierten Massenverfahren wie der elektronischen Steuererklärung hat der Bund bereits beachtliche Fallzahlen und durch Plausibilitätsprüfungen, schnellere Bearbeitung und Belegdatenabruf einen echten Mehrwert für Bürgerinnen und Bürger erzielt. Eine abgesicherte Interaktion über digitale Zugangskanäle ist im Dienstleistungsprozess auf kommunaler Ebene trotz gesetzlicher Flankierung und Vorbereitung² jedoch weiterhin kaum vorhanden. Das persönliche Erscheinen und das Vorzeigen von Ausweisdokumenten in der Behörde sind nach wie vor der Regelfall und die Voraussetzung, um einen Dienstleistungsprozess zu starten und erfolgreich abzuschließen.

Während Online-Banking, Online-Shopping und Rechnung per E-Mail seit vielen Jahren längst Realität sind, wird der Gebührenbescheid den Bürgerinnen und Bürgern per Post zugestellt und bei der Kfz-Zulassungsbehörde ist trotz möglicherweise vorhandener Online-Terminvereinbarung das persönliche Erscheinen während der nicht immer arbeitnehmerfreundlichen Öffnungszeiten Pflicht. Vor diesem ambivalenten Hintergrund ist zu klären, ob und in welchem Umfang eine Revolution der Arbeitswelt bereits im Gange ist und welche Einflussmöglichkeiten der öffentliche Arbeitgeber im Zusammenspiel mit den Bediensteten, der Personalvertretung und weiteren Anspruchsgruppen hat, um die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu sichern und eine Entkopplung von der gesellschaftlichen und technologischen Entwicklung zu verhindern.

1.2 Ziel der Arbeit

In der digitalen Arbeitswelt werden Kommunikations- und Arbeitsprozesse unter Einsatz von neuer Hard- und Software gestaltet. Dies geht mit Veränderungen am typischen Arbeitsplatz und Arbeitsumfeld jeder und jedes Einzelnen einher. Eine

¹ Vgl. OECD (Hg.), OECD Digital Economy Outlook 2017, 2017, S. 175; Bertelsmann-Stiftung (Hg.), Digitale Transformation der Verwaltung, 2017, S. 15 ff.

² Für die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und mittelbar den Kommunen bei der Gestaltung des informationstechnischen Zugangs zu Verwaltungsleistungen wurde eigens Art. 91c GG eingeführt (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009, BGBl. I S. 2248).

vollständige Virtualisierung der Arbeit scheint nicht erstrebenswert. Vielmehr müssen Kommunikationsräume erhalten bleiben, in denen sich die Bediensteten auch persönlich treffen und über ihre Arbeitspakete und Projekte austauschen können. Dabei handelt es sich um einen ganzheitlichen Ansatz zur Gestaltung von guter Arbeit im digitalen Zeitalter. Voraussetzung für das Gelingen ist ein breit angelegter Diskussions- und Gestaltungsprozess, um verschiedene Interessen zu berücksichtigen und die Bediensteten nicht vor vollendete Tatsachen zu stellen. Diese Arbeit möchte am Beispiel des Landratsamtes Ostalbkreis aufzeigen, welche Handlungsfelder bei der Ausrichtung des Arbeitsplatzes der Zukunft innerhalb der digitalen Transformation bestehen und welche Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten die unterschiedlichen Akteure wie Arbeitgeber, Personalvertretung und Bedienstete haben.

1.3 Methodeneinsatz und Aufbau der Arbeit

Die Möglichkeiten einer digitalisierten Arbeitswelt wecken bei den Bediensteten Wünsche nach größerer Flexibilität bei der Erbringung der Arbeitsleistung und der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsinhalte. Auch externe Anspruchsgruppen streben einen erleichterten Zugang zu den Dienstleistungen und Produkten der Verwaltung an. Der Prozess der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitswelt bedarf in öffentlichen Verwaltungen wie in allen Organisationen deshalb einer zielgerichteten Steuerung, um die Erwartungen der Bediensteten wie auch der Bürgerschaft und Kundschaft erfüllen zu können.

Diese Arbeit hat das Ziel, den aktuellen Stand der digitalen Arbeitswelt am Beispiel des Landratsamtes Ostalbkreis zu erfassen und über die Durchführung einer SWOT-Analyse interne Stärken und Schwächen festzustellen sowie externe Chancen und Risiken bei der weiteren Ausgestaltung des Arbeitsplatzes der Zukunft aufzuzeigen. Über die sich anschließende Portfolio-Analyse soll eine Priorisierung der strategischen Handlungsfelder vorgenommen und ein Vergleich mit der Digitalisierungsstrategie 2020 der Landkreisverwaltung des Ostalbkreises angestellt werden. Daraus werden Empfehlungen für die prozessuale Gestaltung des Digitalisierungsprozesses beim Landratsamt Ostalbkreis abgeleitet.

2 Die digitale Transformation der Gesellschaft

Die digitale Transformation verändert weltweit das gesellschaftliche Zusammenleben, die Art, wie wir uns informieren, wie wir kommunizieren und schließlich auch die Art, wie und was wir heute arbeiten und wie diese Arbeit zukünftig aussehen wird. Mit dem Siegeszug des Internets, der massenhaften Verbreitung der mobilen Endgeräte und dem Internet der Dinge sind die Grundlagen für eine weitere Symbiose von Mensch und Technologie gelegt. In welcher Intensität diese technischen Möglichkeiten genutzt werden, steht in der Entscheidungsfreiheit des Individuums und der jeweiligen Organisationen sowie deren Auffassung von guter Arbeit. Die Rahmenbedingungen werden jedoch von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gesetzt, weshalb sich einzelne Unternehmen und auch die öffentliche Verwaltung den allgemeinen nachfrageinduzierten Trends nicht oder nur bedingt entziehen werden können.

2.1 Die Digitalisierung als gesellschaftlicher Megatrend

Neben der Individualisierung in der Gesellschaft und der Globalisierung wird immer häufiger die Digitalisierung als Megatrend des beginnenden 21. Jahrhunderts genannt.³ Die Digitalisierung erfasst dabei den gesamten Staat von der Kommune bis zum Bund, von der Polizei über die Justiz bis hin zu öffentlichen Unternehmen. Auch die politische Willensbildung wird heutzutage über soziale Medien⁴, Blogs, Foren und Presseangebote im Internet beeinflusst. Die digitale Transformation verändert Forschung, Bildung und Privatwirtschaft und durchdringt sämtliche Gesellschaftsschichten und Berufsbilder. Sie ist nicht nur ein Trend, sondern auch ein wesentlicher Treiber von technischen und gesellschaftlichen Innovationen, die in immer kürzeren Zyklen zu grundlegenden Veränderungen führen. Beispielhaft seien hier die Umwälzungen in der Musikindustrie durch Streamingdienste oder in den Verlagshäusern durch elektronische Zeitungs- und Bücherangebote genannt.⁵ Mit dem digital vernetzten Automobil steht bereits die nächste

³ Vgl. BMAS (Hg.), Digitalisierung der Arbeitswelt, Werkheft 01, 2016, S. 18.

⁴ Vgl. Der Tagesspiegel, Datenanalyse - Wie die Parteien Wahlkampf in Social Media machen, <http://www.tagesspiegel.de/politik/datenanalyse-wie-die-parteien-wahlkampf-in-social-media-machen/20151802.html> [28.10.2017].

⁵ Vgl. Vogel, Talfahrt der Tagespresse: Eine Ursachensuche, 2014, S. 18.

Revolution an, die etablierte Automobilbauer zu radikalen Neuausrichtungen ihrer Entwicklungs- und Produktionsabteilungen zwingen wird.

Die Digitalisierung ist deshalb längst zum politischen Megathema geworden. Ihre disruptiven Änderungen schlagen sich bereits sehr deutlich in der industriellen Produktion nieder. Die immer stärkere digital unterstützte Automatisierung und intelligente Vernetzung von Entwurfs- und Fertigungsprozessen wird unter dem Begriff Industrie 4.0⁶ zusammengefasst. Weitere Innovationen wie das Internet der Dinge kommen längst nicht nur bei intelligenten Stromzählern, sondern auch im privaten Umfeld bei der Steuerung von Haustechnik und Geräten zum Einsatz.

Bei der Kommunikation im privaten Lebensumfeld hat die Digitalisierung bereits mit der massenhaften Verbreitung des Internets Ende der 1990er-Jahre völlig neue Kanäle geschaffen und klassische Formen wie das Telefon verdrängt. Über die E-Mail-Nutzung, über Instant Messenger-Dienste und Chat- und Diskussionsforen ist eine völlig neue Kommunikations- und Debattenkultur im Internet entstanden. Seit kurzem ziehen nun mit dem Internet verbundene Assistenzsysteme in die privaten Haushalte ein. Angebote wie Alexa (Amazon) oder Cortana (Microsoft) unterhalten über Sprachsteuerung mit Musik, rufen Informationen ab, berechnen den Weg zur Arbeitsstelle unter Einbeziehung der aktuellen Verkehrslage oder bestellen im Auftrag ihrer Besitzer deren gewünschte Produkte.

Nicht nur im privaten Umfeld, in dem die Bürgerinnen und Bürger heute ganz selbstverständlich ihre Banktransaktionen digital über das Internet tätigen, dort einkaufen, Reisen buchen und sich an Stelle der gedruckten Tageszeitung ihre Informationen einholen, sorgt die Digitalisierung für große Veränderungen innerhalb kürzester Zeit. Auch im Bildungswesen, von der Grundschule bis hin zu den Hochschulen, befindet sich eine digitale Revolution des Lernens und Studierens in der Entstehung. Im ersten Schritt umfasst dieser Umbruch den Präsenzunterricht, der durch mobile Endgeräte wie Tablet-PCs papierärmer und durch den Einsatz von Softwarelösungen auch interaktiver werden soll.⁷ Auch E-Learning-Konzepte⁸

⁶ Vgl. BMBF (Hg.), Industrie 4.0 - Innovationen für die Produktion von morgen, 2017, S. 7 ff.

⁷ Vgl. Landesregierung Baden-Württemberg (Hg.), Digitalisierungsstrategie, 2017, S. 46.

⁸ Ebenda, S. 48.

dürften die Lehre und das Studium an Hochschulen verändern und die Studierenden zu mehr Eigenverantwortung und Souveränität bei der Erarbeitung von Inhalten bewegen. Die Konzepte des lebenslangen und des arbeitsintegrierten Lernens⁹ in einer sich ständig verändernden Gesellschaft werden neue Formen wie virtuelle Arbeitsgemeinschaften und digitale Kommunikationsräume über Lern- und Weiterbildungsplattformen befördern. Dies ermöglicht einerseits durch den weitgehenden Verzicht auf Präsenzveranstaltungen eine berufsbegleitende Weiterbildung und andererseits können diese Verfahren durch die Organisation selbst kopiert und innerbetrieblich angewandt werden.

Die Digitalisierung wird auch Bereiche wie das Gesundheitswesen grundlegend verändern. Ob über eine elektronische Patientenakte, die in Notsituationen unter Umständen sogar lebensrettend sein kann, oder über den Einsatz von Telemedizin als teilweiser Ersatz von Hausbesuchen im ländlichen Raum.

Diese Beispiele zeigen, wie gravierend sich die digitale Transformation auf Wirtschaft, Gesellschaft, Bildungseinrichtungen und ganze Berufsbilder bereits heute auswirkt und weiter auswirken wird. Und vor diesem technisch-innovativen Hintergrund ist zu Recht die Frage erlaubt, warum hier die öffentliche Verwaltung in Deutschland derzeit keine Fortschritte erzielt und die Zufriedenheit mit E-Government-Angeboten sogar abnimmt.¹⁰

Die Bürgerinnen und Bürger möchten, dass die öffentliche Verwaltung auf ihre individuellen Bedürfnisse flexibel eingeht und ebenso wie private Unternehmen zeitgemäße und durchgängig elektronische Dienstleistungen anbietet.

Während in der Bundesrepublik Deutschland die elektronischen Bürgerdienste noch ganz am Anfang stehen, betreibt der europäische Spitzenreiter Estland bereits die nächste Stufe der digitalen öffentlichen Angebote, die No-Stop-Verwaltung. Da die Daten der Bürgerinnen und Bürger bereits vorhanden sind, möchte der estnische Staat beispielsweise Leistungen bei Vorliegen der Voraussetzungen automatisch gewähren, ohne dass überhaupt erst ein Antrag auf diese Leistungen gestellt werden

⁹ Vgl. BMBF (Hg.), Zukunft der Arbeit - Innovationen für die Arbeit von morgen, 2016, S. 27.

¹⁰ Vgl. Initiative D21/Fortiss (Hg.), E-Government-Monitor 2017, 2017, S. 8.

muss.¹¹ Als Zukunftsvision entspricht diese zuvorkommende öffentliche Verwaltung dem Idealzustand eines Staates, der seine ihn tragenden Bürgerinnen und Bürger möglichst von Bürokratie entlastet und durch die automatische Gewährung von Leistungen für Gleichbehandlung und Transparenz sorgt. Dieses Beste-Praxis-Beispiel aus einem EU-Mitgliedsstaat und die mit großer Dynamik fortschreitende Digitalisierung in der Privatwirtschaft bauen einen hohen Veränderungs- und Innovationsdruck auf die öffentliche Verwaltung in Deutschland auf.

2.2 Herausforderungen durch Gesellschaft und Arbeitsmarkt

Neben dem technologiegetriebenen Innovationsdruck durch die Digitalisierung steht die öffentliche Verwaltung vor weiteren Herausforderungen, die sich aus gesellschaftlichen Entwicklungen ergeben. In dieser Arbeit können diese zusätzlichen Faktoren nicht vollumfänglich dargestellt werden. Es soll jedoch aufgezeigt werden, welche weiteren gesellschaftlichen Umbrüche und dadurch ausgelösten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt dafür sorgen, dass die digitale Transformation der Verwaltung und die Neugestaltung des öffentlichen Leistungserstellungsprozesses unbedingt erfolgreich geplant und umgesetzt werden müssen.

Die zentrale Aufgabe sämtlicher Arbeitgeber und speziell des öffentlichen Dienstes wird es zukünftig sein, die Rahmenbedingungen für einen attraktiven und sinnerfüllten Arbeitsplatz zu schaffen. Diese Rahmenbedingungen umfassen die konkrete Gestaltung von Arbeitsinhalt, Arbeitszeit und Arbeitsort, die Art der internen und externen Kommunikation, die Arbeitsplatzumgebung inklusive Gesundheits- und Freizeitangeboten sowie die Möglichkeit der Bediensteten zur Mitbestimmung bei den vorgenannten Arbeitsbedingungen. Mit der bereits heute vorhandenen Informations- und Kommunikationstechnologie ist es in den meisten Dienstleistungsbranchen über elektronische Dokumentenmanagementsysteme und durchgängig digitale Prozessstrukturen möglich, von überall und zu jeder Zeit zu arbeiten. Diese digitale Revolution wird demnach Begehrlichkeiten sowohl auf Seiten der Arbeitgeber wie auch auf Seiten der abhängig Beschäftigten wecken, die darauf abzielen,

¹¹ Vgl. Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/digitalgipfel-in-tallinn-eu-soll-gigabit-gesellschaft-werden-a-1170446.html> [24.10.2017].

die oben genannten Rahmenbedingungen des digitalen Arbeitsplatzes der Zukunft mitzubestimmen und nach den jeweils eigenen Vorstellungen zu verbessern.

Die demografische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ist vorgezeichnet. Durch die Überalterung der Gesellschaft und das niedrige Geburtenniveau von derzeit 1,5 Kindern je Frau¹² wird die Bevölkerungszahl und damit auch das Potenzial an Erwerbstätigen zurückgehen. Auch wenn aktuelle Prognosen¹³ unter Einbeziehung der Zuwanderungszahlen nach Deutschland davon ausgehen, dass die Gesamtzahl der Bevölkerung stabil bleiben könnte, so ist dennoch anzunehmen, dass ein regelrechter Kampf um Talente und die besten Köpfe bevorsteht. In einer Arbeitsmarktprogno­se von *Vogler-Ludwig et al.* wird für die öffentliche Verwaltung davon ausgegangen, dass bis zum Jahr 2030 deren Beschäftigtenzahl um bis zu 427.000 Personen geringer ausfällt als im Jahr 2014.¹⁴ Das Zusammenwirken aus dem Rückgang der Zahl der potenziellen Bediensteten im öffentlichen Sektor und der Wettbewerbssituation mit der Privatwirtschaft und Nichtregierungsorganisationen wird die öffentliche Hand vor große Herausforderungen stellen. Sie kann zwar über das Instrument des Berufsbeamtentums und in abgeschwächter Form über die Unkündbarkeit bei Tarifbeschäftigten mit einem sicheren Arbeitsplatz werben, die Möglichkeiten im finanziellen Wettbewerb mit der Privatwirtschaft bei der Bezahlung¹⁵ und weiteren Leistungen wie einem Dienstwagen sind aber limitiert und unflexibel. Umso mehr Bedeutung wird zukünftig der Gestaltung von attraktiven Arbeitsplatzbedingungen zukommen.

Neben dem demografischen Wandel sorgt der kulturelle Wandel dafür, dass Arbeitgeber zum Umdenken angehalten sind und sich mit den veränderten Anforderungen an gute Arbeit beschäftigen müssen. Während es in den vergangenen Jahrzehnten üblich war, dass sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über ihren Arbeitsplatz und ihre dortige Stellung in der Gesellschaft definiert und positioniert haben, hat auch dort ein Sinneswandel stattgefunden. Der Grundsatz „Lebe, um zu arbeiten“

¹² Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2017, S. 35.

¹³ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.), Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Bundesländern bis 2035, in: IW-Trends, 44. Jg, Nr. 3/2017, S. 68.

¹⁴ Vgl. BMAS (Hg.), Weißbuch Arbeiten 4.0, 2017, S. 52.

¹⁵ So sind im Zeitraum 2000-2016 die Löhne in der Metall- und Elektroindustrie um 51 % gestiegen, im öffentlichen Dienst dagegen nur um rund 35 %. Vgl. <https://www.iwd.de/artikel/tarifloehne-die-industrie-prescht-vor-365166> [28.10.2017].

hat mittlerweile weitestgehend ausgedient. Er wurde spätestens mit dem Aufkommen der - wenn auch heterogenen - Generation Y und der Millennials durch eine gesunde Balance zwischen Arbeits- und Privatleben und weiterer Interessen wie dem Ehrenamt abgelöst.¹⁶ Für die neuen und wahrscheinlich auch für kommende Generationen ist die Arbeit immer noch ein wichtiger und sinnstiftender Faktor, der aber gleichberechtigt mit weiteren Faktoren wie Familienplanung, der Betreuung von Kindern und Angehörigen oder Freizeitaktivitäten konkurriert. Diese Bewegung hin zu mehr Individualität und Eigenverantwortlichkeit schlägt sich naturgemäß auch in den Vorstellungen über die eigene Arbeitssituation und deren Vereinbarkeit mit den weiteren Aktivitäten nieder. Die Zauberformel zur richtigen Balance zwischen Arbeits- und Privatleben, die Work-Life-Balance, ist nicht nur ein Modewort, sondern längst eine harte Bedingung bei Vorstellungsgesprächen. Zeigt sich der Arbeitgeber den Wünschen und Vorstellungen der Bewerberinnen und Bewerber nicht aufgeschlossen, so hat er oftmals keine Aussicht auf die Mitarbeitergewinnung und langfristige -bindung an seine Organisation.

Die Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze darf deshalb nicht ausschließlich technologiegetrieben sein und dem Motto „Alles was möglich ist, wird eingeführt“ gehorchen. Vielmehr ist der Arbeitgeber angehalten, auf die individuellen Bedürfnisse seiner Beschäftigten einzugehen und diese mit seinen eigenen Zielen sorgsam auszutarieren.¹⁷

Angesichts der demografischen Entwicklung und der Individualisierung durch vielgestaltige Lebensentwürfe kommt der Gestaltung der analogen und digitalen Arbeitsbedingungen eine entscheidende Rolle zu. Nur mit einer strategischen Herangehensweise und den erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen kann die Arbeitgeberattraktivität dauerhaft gewährleistet werden.

2.3 Erfordernis zur Steuerung der Digitalisierung

Die beschriebenen disruptiven Veränderungen, die die digitale Transformation in der gesamten Gesellschaft und speziell auch in der Arbeitswelt bereits auslöst und

¹⁶ Vgl. BMAS (Hg.), Grünbuch Arbeiten 4.0, 2016, S. 18.

¹⁷ Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), Digitalisierung der Arbeitswelt!?, Mitbestimmungs-Report Nr. 24/2016, S. 10 ff.; BMAS (Hg.), Weißbuch Arbeiten 4.0, 2017, S. 153.

noch weiter auslösen wird, bedürfen einer zielgerichteten Steuerung. Ohne die Anpassung des rechtlichen Rahmens an neue Fragestellungen bei Arbeitszeit, Schul- und Hochschulbildung oder Datenschutz würde die Digitalisierung schnell zahlreiche Konflikte auslösen. Die Bundesregierung hat mit ihrem Regierungsprogramm Digitale Agenda 2014-2017 ein breites thematisches Spektrum eröffnet und möchte die einzelnen Themen im Diskurs mit der Zivilgesellschaft und weiteren Anspruchsgruppen bearbeiten. Ferner sind sämtliche Unternehmen und Organisationen angehalten, ihr derzeitiges Arbeits- und Geschäftsmodell vor dem Hintergrund neuer digitaler Wettbewerber und digitaler Innovationen zu bewerten und bei Bedarf Veränderungsprozesse einzuleiten. Sie müssen sich über neue Formen der Leistungserbringung, sei es in der Produktion oder in der Informationsverarbeitung, ebenso Gedanken machen wie über die neue Art von guter Arbeit im digitalen Raum. Private Unternehmen können bei einer zu späten oder falschen Reaktion auf die Digitalisierung von Mitbewerbern verdrängt werden. Vor dieser existenziellen Bedrohung steht die öffentliche Verwaltung auf Grund ihrer verfassungsmäßigen Garantie zwar nicht, sie kann ihre Aufgaben aber nur mit Bediensteten erfüllen, denen sie angesichts des zunehmenden Arbeitnehmermarktes einen attraktiven Arbeitsplatz bietet.

3 Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Die Bundesrepublik Deutschland hat die im Jahr 2007 ausgelöste internationale Finanz- und Wirtschaftskrise nach Meinung verschiedener Beobachter gut überstanden und sich zur treibenden Kraft innerhalb der europäischen Wirtschaftszone entwickelt.¹⁸ Dazu haben Instrumente wie das Kurzarbeitergeld und das Konjunkturprogramm II der Bundesregierung¹⁹ beigetragen. Als Industrienation steht Deutschland momentan demnach gut da, dennoch zeichnet sich im Rahmen der fortschreitenden Digitalisierung ein tiefgreifender Wandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft ab. In einer globalisierten und vernetzten Welt führt die Digitalisierung zudem zu neuen Konkurrenzsituationen, da Dienstleistungen

¹⁸ Vgl. *Jürgens et al.*, Arbeit transformieren!, 2017, S. 197; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2017/2018, 2017, S. 9 ff.

¹⁹ Vgl. Zukunftsinvestitionsgesetz vom 02.03.2009 (BGBl. I S. 416, 428).

ortsunabhängig erbracht und übermittelt werden können. Die Gestaltung des Digitalisierungsprozesses ist deshalb zuallererst eine politische Aufgabe für die Bundesregierung, die Länder und Kommunen, aber auch für Wissenschaft, Forschung und private Unternehmen. Nur mit einer zielgerichteten Gestaltung der Digitalisierung der Lebens- und Arbeitswelt kann der Nutzen für die gesamte Gesellschaft gemehrt und die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland im verschärften internationalen Wettbewerb erhalten werden. Grundvoraussetzung dafür ist auch eine gut organisierte digitale Verwaltung, die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen durch öffentliche Dienstleistungen und Produkte möglichst entlastet und nicht mit Bürokratie zusätzlich belastet.

3.1 Der strategisch-politische Rahmen für die Digitalisierung

Der föderale Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland wird als ein großes Hemmnis für den Ausbau von digitalen Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung betrachtet.²⁰ Im europäischen Vergleich der elektronischen Behörden-dienste (E-Government-Dienste) liegt Deutschland nach der EU-Kommission²¹ mit Platz 20 im hinteren Feld. Während Vorreiter wie Estland als fünfte europäische Grundfreiheit die Freiheit der Daten²² einfordern und bereits die nächsten Schritte²³ gehen möchten, hat Deutschland mit einer Änderung des Grundgesetzes²⁴ erst die formalen Grundlagen für Onlineportale zur Bündelung der öffentlichen Dienstleistungen geschaffen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern dadurch in den nächsten Jahren der Anschluss an die digitale Elite in der EU gelingen oder der Abstand zumindest verringert werden kann.

²⁰ Vgl. Bertelsmann-Stiftung (Hg.), Digitale Transformation der Verwaltung, 2017, S. 21.

²¹ Im Vergleich der 28 EU-Mitgliedsstaaten liegt Deutschland im Jahr 2016 in der Kategorie „Digital Public Services“ nur auf Platz 20. Vgl. EU-Kommission, Digital Economy and Society Index, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> [23.10.2017].

²² Estnischer Vorsitz im Rat der EU, Digitales Gipfeltreffen in Tallinn am 29.09.2017, „Ein digitales Europa und Datenfreizügigkeit“, <https://www.eu2017.ee/de/neues/einblicke/ein-digitales-europa-und-datenfreizuegigkeit> [23.10.2017].

²³ Ebenda. So möchte Estland im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft die drei Säulen digitale Politik, digitale Veranstaltungen und digitales Erbe bearbeiten.

²⁴ Vgl. Art. 91c GG i.d.F. vom 13.07.2017 sowie BT-Drs. Nr. 18/11135, Art. 9 mit Begründung.

3.1.1 Strategie und Maßnahmen auf europäischer Ebene

Die EU-Kommission hat bereits für die vergangenen Zeiträume 2006-2010 und 2011-2015 E-Government-Aktionspläne vorgelegt und darin die Mitgliedstaaten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei elektronischen Bürgerdiensten aufgerufen. Der aktuelle Aktionsplan 2016-2020 mit dem Titel „Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“ verfolgt das Ziel, dass alle Menschen und Unternehmen in der EU durch nutzerfreundliche und vollständig digitale öffentliche Dienste profitieren und die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der EU dadurch gestärkt werden.²⁵

Über diese strategischen Aktionspläne hinaus hat die EU beispielsweise bereits mit der Dienstleistungsrichtlinie²⁶ für digitale Zugangskanäle in die Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten gesorgt. Um die Niederlassungsfreiheit im europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten, sind die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Einheitlichen Ansprechpartnern verpflichtet. Über diese Institution ist es Bürgerinnen und Bürgern dann möglich, im Sinne einer One-Stop-Verwaltung über nur einen Ansprechpartner sämtliche Voraussetzungen für ihr unternehmerisches Tätigwerden im jeweiligen Land zu erfahren und zu erfüllen.

Ein weiteres Aktionsfeld der Digitalisierung in der EU ist das europäische Vergaberecht, welches zu einem transparenten und offenen Wettbewerb innerhalb der EU führen soll. Mit der Richtlinie 2014/24/EU werden die Mitgliedstaaten bei EU-weiten Ausschreibungen ab 18.10.2018 dazu verpflichtet, die gesamte Kommunikation und auch die Angebotsannahme im Vergabeverfahren digital zu ermöglichen.²⁷ Die novellierte Vergaberechtsrichtlinie gibt so den Anstoß zur flächendeckenden Einführung der E-Vergabe auch für unschwellige Verfahren und das Führen von elektronischen Akten zur vollständigen und rechtssicheren Dokumentation der einzelnen Vergabeschritte.

²⁵ Vgl. EU-Kommission, EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 - Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, KOM(2016) 179 endgültig, 19.04.2016, S. 2 ff.

²⁶ Vgl. Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

²⁷ Vgl. Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe, Artikel 22.

In der aktuellen Förderperiode der europäischen Kohäsionspolitik ist die EU-Leitinitiative „Eine digitale Agenda für Europa“ verankert. Sie ist eine der sieben Leitinitiativen der EU-Wachstumsstrategie Europa 2020 und soll die Vorteile eines digitalen Binnenmarktes ermöglichen.²⁸ Neben den E-Government-Aktionsplänen und konkreten legislativen Vorhaben wie der Digitalisierung des Vergaberechts unterstützt die EU durch die Kofinanzierung mit Kohäsionsmitteln den weiteren Ausbau einer effizienten öffentlichen Verwaltung durch innovative digitale Verfahren.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich die EU-Kommission mit der Digitalisierung sehr intensiv auf strategischer und operativer Ebene auseinandersetzt und neben dem Fortschrittsbericht „Digital Economy and Society Index“ auch eine finanzielle Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik betreibt.

3.1.2 Stand der digitalen Agenda der Bundesregierung

Im Vorfeld der Wahl zum Deutschen Bundestag am 24.09.2017 haben verschiedene Parteien ihre Vorstellungen zur Digitalisierung dargelegt. So erklärt die CDU/CSU die Digitalisierung zur Chefsache und möchte im Bundeskanzleramt die Position eines Staatsministers für Digitalpolitik schaffen. Außerdem soll ein Digitalrat zum Austausch zwischen Politik und Experten eingerichtet werden. Über ein elektronisches Bürgerkonto soll der Zugang zu praktisch allen Verwaltungsdienstleistungen auf einem Bürgerportal möglich sein.²⁹ Das Wahlprogramm der Union enthält sehr konkrete Ziele für den weiteren Ausbau und die Bündelung der E-Government-Angebote. Aber auch andere Parteien setzen die digitalen Bürgerdienste auf ihre politische Agenda. So fordert die FDP die Einführung eines Digitalministeriums, um Kompetenzen zu bündeln und eine effizientere Regierung zu schaffen.³⁰ Außerdem setzt sie sich für One-Stop-Shops ein, bei denen Kunden nur noch eine Anlaufstelle für ihr Anliegen haben und dieses am besten auch online abwickeln können.³¹ Auch die SPD fordert, dass Behördengänge über das Internet ermöglicht werden und die Digitalisierung der Verwaltung schnell umgesetzt

²⁸ Vgl. EU-Kommission, Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endgültig, S. 37.

²⁹ Vgl. CDU/CSU, Regierungsprogramm 2017-2021 vom 03.07.2017, S. 49 f.

³⁰ Vgl. FDP, Programm zur Bundestagswahl 2017 vom 29.04.2017, S. 143.

³¹ Ebenda, S. 142.

wird.³² Schließlich setzen sich auch Bündnis '90/Die Grünen für barrierefreie E-Government-Dienstleistungen und Open Government ein.³³

Dieses politische Meinungsspektrum aus dem Bundestagswahlkampf 2017 zeigt sehr deutlich, dass der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und ihrer künftigen digitalen Arbeitswelt eine hohe Bedeutung zukommt.

Digitale Agenda 2014-2017 der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat ihre strategischen und operativen Aktivitäten zur Gestaltung der digitalen Transformation in der 18. Legislaturperiode unter dem Begriff „Digitale Agenda 2014-2017“ zusammengefasst. Diese Agenda umfasst verschiedene Maßnahmenbereiche³⁴ vom Ausbau der digitalen Infrastrukturen bis zur gesellschaftlichen Teilhabe über digitale Plattformen, die im Dialog mit Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie bei einem regelmäßigen Digital-Gipfel³⁵ bearbeitet werden sollen. Im Handlungsfeld „Innovativer Staat“ werden einige Projekte beschrieben, die lediglich die Bundesverwaltung betreffen. So sollen künftig Bundesgesetze über eine elektronische Plattform ressortübergreifend erarbeitet oder die elektronische Akte bei allen Bundesbehörden eingeführt werden.³⁶ Darüber hinaus werden aber auch Vorhaben aufgegriffen, die die Bundesländer und mittelbar auch die Kommunen betreffen. Neben der Umsetzung von europäischen Vorgaben bei der E-Vergabe und E-Rechnung in deutsches Recht sind hier vor allem die E-Government-Maßnahmen zu nennen. Mit dem konkretisierenden Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“³⁷ soll eine föderale E-Government-Infrastruktur mit einem zentralen Verwaltungsportal und der elektronischen Identifikationsfunktion des Personalausweises („eID-Funktion“) aufgebaut werden.³⁸ Über dieses Portal sollen dann Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Zugang zu allen Verwaltungsebenen haben und ihre Anliegen digital abwickeln

³² Vgl. SPD, Unser Regierungsprogramm für Deutschland vom 26.06.2017, S. 31.

³³ Vgl. Bündnis '90/Die Grünen, Bundestagswahlprogramm 2017 vom 18.06.2017, S. 170.

³⁴ Vgl. BT-Drs. 18/12130, Legislaturbericht Digitale Agenda 2014-2017, S. 48 ff.

³⁵ Ebenda, S. 3.

³⁶ Ebenda, S. 75-77.

³⁷ Vgl. BMI (Hg.), Digitale Verwaltung 2020, Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2014/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.html> [24.10.2017].

³⁸ Ebenda, S. 46.

können. Mit dem am 18.08.2017 in Kraft getretenen Onlinezugangsgesetz³⁹ wurde die gesetzliche Grundlage bereits geschaffen. Es verpflichtet im ersten Paragraph Bund und Länder sowie die Kommunen, die verfassungsrechtlich den Ländern zuzurechnen sind,⁴⁰ bis zum Jahr 2022 ihre Verwaltungsleistungen über das Online-Verwaltungsportal anzubieten. Dagegen sind derzeit über die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises bei Bundesbehörden lediglich acht Verwaltungsleistungen abrufbar, wobei es sich hauptsächlich um den Abruf von Informationen handelt wie bei der Auskunft über den Punktestand im Fahreignungsregister des Kraftfahrt-Bundesamtes.⁴¹ Sehr häufig durch Privat- und Gewerbekunden nachgefragte Verfahren wie die Zulassung von Kraftfahrzeugen können bisher nicht vollständig und medienbruchfrei über das Internet abgewickelt werden. Im Rahmen des Modellprojekts „Internetbasierte Fahrzeugzulassung - i-Kfz“ werden dafür momentan erst „ein fachliches Feinkonzept erstellt und die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen“⁴².

Angesichts dieses geringen Angebots an „echten“ und digital durchgängigen Behördendienstleistungen von der Antragstellung bis zum fertigen Bescheid haben mehrere Sachverständige bei einem Fachgespräch⁴³ des Bundestagsausschusses Digitale Agenda übereinstimmend ein nüchternes Fazit zum gegenwärtigen Stand der E-Government-Angebote gezogen. So spricht *Mario Martini* davon, dass das digitale Leistungsportfolio noch in den Kinderschuhen steckt⁴⁴ und *Johannes Ludewig* stellt fest, dass aus dem Ziel einhundert Verwaltungsleistungen online anzubieten „nicht so wahnsinnig viel geworden ist“⁴⁵. Auch Studien von Bertelsmann-Stiftung⁴⁶ und McKinsey⁴⁷ zum Thema E-Government in Deutschland kommen zu diesem Ergebnis.

³⁹ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122, 3138.

⁴⁰ Vgl. BT-Drs. 18/11185, S. 6 sowie Art. 91c GG i.d.F. vom 13.07.2017.

⁴¹ Vgl. BMI, Personalausweisportal, http://www.personalausweisportal.de/DE/Buergerinnen-und-Buerger/Anwendungen/Buergerdienste/Buergerdienste_node.html [24.10.2017]

⁴² BT-Drs. 18/12130, Legislaturbericht Digitale Agenda 2014-2017, S. 79.

⁴³ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss Digitale Agenda, Öffentliches Fachgespräch „Moderner Staat - Chancen durch die Digitalisierung“ am 21.06.2017, Protokoll Nr. 18/91.

⁴⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss Digitale Agenda, Protokoll Nr. 18/91, S. 11

⁴⁵ Ebenda, S. 10.

⁴⁶ Vgl. Bertelsmann-Stiftung (Hg.), Digitale Transformation der Verwaltung, 2017, S. 13.

⁴⁷ Vgl. McKinsey (Hg.), E-Government in Deutschland - Eine Bürgerperspektive, 2015, S. 7 ff.

Es bleibt deshalb festzuhalten, dass die Digitalisierung und die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung zwar im Bundestagswahlkampf 2017 eine gewichtige Rolle einnahmen und mit dem Regierungsprogramm Digitale Agenda 2014-2017 auch eine ambitionierte Zielvorstellung formuliert wurde, im europäischen Vergleich steht die Bundesrepublik mit ihrem derzeitigen Angebot an digitalen Behördendiensten jedoch nur im hinteren Mittelfeld.⁴⁸

3.1.3 Digitale Verwaltung im Land Baden-Württemberg

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat die Digitalisierung als Zukunftsthema für die industriell geprägte Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung als Dienstleisterin für Unternehmen und Bürger definiert. Im Zuge der Regierungsbildung nach der Landtagswahl im Jahr 2016 wurde das Themenfeld beim Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration auch in der Namensgebung nach außen hin sichtbar gebündelt. Erklärtes Ziel des Landes ist es, mit den Kommunen einen Pakt für digitale Verwaltung zu schließen und möglichst viele Verwaltungsdienstleistungen zu digitalisieren. Außerdem sollen über einen Ideenwettbewerb Kommunen bei der Entwicklung von Digitalisierungsstrategien unterstützt werden.⁴⁹ Im Bereich der E-Government-Aktivitäten des Landes und der Kommunen ist das gemeinsame Serviceportal [service-bw.de](https://www.service-bw.de) zu nennen. Es bietet umfangreiche Verfahrensbeschreibungen zu Verwaltungsleistungen und stellt über die Ermittlung der sachlichen und regionalen Zuständigkeit die Verknüpfung zum individuellen Onlineangebot der jeweiligen Behörde her.⁵⁰ Damit beschränkt sich das Serviceportal jedoch weitgehend darauf, die Kunden auf den Gang zur Behörde vorzubereiten. Vom Ziel einer Verwaltung 4.0 und einem Bürgerservice, den alle „von Zuhause oder von unterwegs nutzen können“⁵¹ sind das Land und die Kommunen deshalb noch weit entfernt. Zumindest hat das Land mit der

⁴⁸ Siehe Fn. 21.

⁴⁹ Vgl. Regierungserklärung „Digitalisierungsstrategie digital@bw“ des Ministers Thomas Strobl vom 20.07.2017, Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll Nr. 16/40, S. 2214.

⁵⁰ Vgl. Serviceportal Baden-Württemberg, <https://www.service-bw.de/informationen> [24.10.2017].

⁵¹ Vgl. Landesregierung Baden-Württemberg (Hg.), Digitalisierungsstrategie, 2017, S. 61.

Digitalisierungsstrategie 2017 und dem E-Government-Gesetz⁵² die notwendigen strategischen und gesetzlichen Grundlagen geschaffen.

3.2 Innovationstreiber für die öffentliche Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung steht auf allen Ebenen des Staatsaufbaus unter besonderer Beobachtung und Rechtfertigungsdruck, da öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen über Steuereinnahmen, Gebühren und Abgaben finanziert werden. Die Digitalisierung bietet Chancen für eine effizientere Aufgabenerfüllung und Erleichterungen für die Kunden und Partner der Verwaltung. Die Erwartungen an die öffentliche Verwaltung steigen durch den Vergleich mit privaten Dienstleistungsunternehmen wie Kreditinstituten und deren digitale Zugangswege deutlich an. Auch im Wettbewerb um Arbeitskräfte hat die Verwaltung zukünftig nur dann eine Chance, wenn sie die Rahmenbedingungen einer digitalen Arbeitswelt attraktiv und im Dialog mit den Bediensteten gestaltet.

3.2.1 Wandel der Verwaltungsleitbilder von Kommunen

Insbesondere die Kommune als unterste staatliche Ebene steht im direkten Kontakt mit ihren verschiedenen Anspruchsgruppen. Ihre Bediensteten sind heute nicht mehr nüchterne Sachwalter, die die Bürgerinnen und Bürgern als Antragsteller in einem klaren Über- und Unterordnungsverhältnis begreifen. Vielmehr sind die kommunalen Bediensteten heute Dienstleister für die Kundinnen und Kunden sowie Partner der Kommunen in einem gleichrangigen Verhältnis, das möglichst durch Dialog und herrschaftsfreie Kommunikation geprägt sein soll.⁵³

Das Innovationsmodell des Public Managements hat ab den 1990er Jahren den Wandel von der bürokratisch geprägten Ordnungskommune hin zur modernen und serviceorientierten Dienstleistungskommune eingeläutet.⁵⁴ Dieses Leitbild wurde wiederum ab den 2000er-Jahren wesentlich durch die Reform- und Innovationsmodelle Public Governance und Open Government erweitert. Die Bürgerkommune moderiert dabei gesellschaftliche Prozesse im Diskurs mit Anspruchsgruppen und

⁵² Vgl. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (E-Government-Gesetz Baden-Württemberg) vom 17.12.2015, GBl. 2015, 1191.

⁵³ Vgl. Faust, Verwaltungsreformen als ethisch-normative Innovationen, in: Verwaltung und Management, 17. Jg., Nr. 1, 2011, S. 19.

⁵⁴ Vgl. KGSt, Das kommunale Steuerungsmodell (KSM), Bericht Nr. 5/2013, S. 9 ff.

Partnern aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Staat mit dem Ziel, ein bestmögliches Ergebnis unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessen zu erreichen. Im Rahmen von Open Government steht die Zurverfügungstellung von Informationen und Daten im Mittelpunkt, um einerseits Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns sicherzustellen und andererseits dadurch auch die Teilhabe an Entscheidungsprozessen für die interessierte Öffentlichkeit zu ermöglichen.

Tabelle 1: Leitbilder der deutschen Kommunen

	Traditionelle Verwaltung	Public Management, Neue Steuerung	Public Governance, Open Government
Zeithorizont:	bis 1980er-Jahre	ab 1990er-Jahre	ab 2000er-Jahre
Leitbild:	Ordnungskommune „Behörde“	Dienstleistungskommune	Bürgerkommune „Netzwerkverwaltung“
Verwaltungssteuerung:	Input (Ressourcenzuteilung)	Output (Leistung)	Outcome (Ergebnis)
Orientierung:	Staat	Kunden	Zivilgesellschaft
Instrumente:	Legalität und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns	Produkthaushalt, Controlling, Benchmarking	Moderation, Einbeziehung, Transparenz
Ethiksystem:	Pflichtenethik	Folgenethik	Diskursethik
Anforderungen und Ziele:	formale Korrektheit, Pflichtbewusstsein, Beamtentugenden	gute Inhalte, nützliche Ziele, Effizienz	offene und freie Argumentation unter Dialogpartnern
Rollenbild der Bediensteten:	Nüchterner Sachwalter	Manager, Dienstleister	Netzwerker, Moderator

Quelle: Eigene Darstellung zusammengefasst aus *Faust* (2007), S. 328; *ders.* (2011), S. 18 f.; KGSt (2013), S. 9 ff.

Ob die Bediensteten der Bürgerkommune eine Dienstleistung wie die Ausstellung einer Baugenehmigung erbringen, ob sie die Kundinnen und Kunden beraten oder ob sie als Moderatoren von komplexen gesellschaftlichen Prozessen einen Diskurs mit verschiedenen Gruppen führen, immer stehen dabei die Erfassung, Verarbei-

tung und Bereitstellung von Informationen sowie die entsprechenden Kommunikationsmittel im Mittelpunkt des Handelns. Durch die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie und die Verbreitung des Internets wird eine Vielzahl von Zukunftsvisionen wie Open Government, Open Data oder die zuvorkommende⁵⁵ und aufsuchende⁵⁶ Verwaltung erst ermöglicht. Auch die zeitnahe und effiziente Beantwortung von Anfragen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz oder von Landtagsanfragen wird durch Dokumentenmanagementsysteme und die digitale Aktenführung wesentlich erleichtert.

3.2.2 Veränderungsdruck durch Kunden und Bedienstete

Die öffentliche Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen ist Teil des öffentlichen Sektors und steht vor allem in Dienstleistungsbereichen in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Organisationen. Bei der Lieferung von Energie, der Bereitstellung von Freizeitangeboten oder der medizinischen Versorgung haben die Kundinnen und Kunden den direkten Vergleich zu Anbietern aus der Privatwirtschaft oder können sich auch im interkommunalen Vergleich für das aus ihrer Sicht bessere Angebot entscheiden. Zwar ist die Existenz der Kommunen und ihrer Kernverwaltung gesetzlich gesichert, jedoch stehen sie in vielen Feldern ihrer meist organisatorisch ausgelagerten Tätigkeiten im scharfen Wettbewerb mit der Privatwirtschaft um Kunden und Arbeitnehmer. Besonders deutlich wird der große Unterschied zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft bei der Dienstleistungsorientierung und den eröffneten Kommunikationswegen. So ist es heute fast schon selbstverständlich, dass man sich als Kunde mit seinem Kreditinstitut oder seiner Versicherungsgesellschaft über geschützte Onlineportale in Verbindung setzt, dort Anträge stellt und Unterlagen digital abrufen kann. Bei der öffentlichen Verwaltung ist es hingegen bis auf wenige Erfolgsmodelle wie der elektronischen Steuererklärung immer noch notwendig, bei der Behörde persönlich zu erscheinen

⁵⁵ Als Beispiel für die zuvorkommende Verwaltung sei hier das länderübergreifende Projekt der elektronischen Steuererklärung („ELSTER“) genannt. Durch den elektronischen Belegabruf der bei der Finanzverwaltung bereits eingegangenen Daten erhalten die Steuerschuldner ein schon vorausgefülltes Erklärungsformular. Auch der Abruf der erteilten Steuerbescheide ist möglich. Vgl. https://www.elster.de/eportal/infoseite/nutzen_und_vorteile [21.10.2017].

⁵⁶ Durch die Nutzung von durchgängig digital verfügbaren Fachverfahren und mobilen Endgeräten ist es für die Bediensteten der öffentlichen Verwaltung inzwischen möglich, die Kundinnen und Kunden ortsunabhängig aufzusuchen und diesen den „Weg auf das Amt“ zu ersparen.

und papierhafte Antragsformulare zu unterzeichnen. Dieser Gegensatz tritt so deutlich hervor, da bei Kreditinstituten und anderen privaten Dienstleistern Wartezeiten entfallen und die Kommunikation über digitale Kanäle orts- und zeitunabhängig wird. Wenn Kundinnen und Kunden dann beispielsweise im Bürgerbüro erst eine Nummer ziehen und anschließend längere Zeit auf ihr einfaches Produkt einer Meldebestätigung warten müssen, entsteht auf Grund des Vergleiches mit ähnlichen Prozessen in der Privatwirtschaft schnell der Wunsch nach Verbesserung der Abläufe und Kommunikationswege in der öffentlichen Verwaltung.

Ein vereinfachter orts- und zeitunabhängiger sowie barrierefreier Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Produkten wird auch im Rahmen der Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen immer wichtiger.⁵⁷ Über digitale Assistenzsysteme können z.B. im Rahmen eines Antragsverfahrens der Text vorgelesen und Erläuterungen dazu gegeben werden. Dadurch wird diesem Personenkreis eine selbstverantwortliche und selbstständige Erledigung von Behördengängen ermöglicht. Voraussetzung hierfür ist jedoch die Eröffnung dieser Kommunikationskanäle inklusive Identitätsfeststellungen über qualifizierte elektronische Signaturen oder Ausweisdokumente wie dem neuen Personalausweis mit eID-Funktion.

Über die Wettbewerbssituation im Dienstleistungsbereich hinaus steht die öffentliche Hand angesichts der derzeitigen konjunkturellen Robustheit der Bundesrepublik Deutschland in einem Wettbewerb um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit der Privatwirtschaft und Nichtregierungsorganisationen. Durch den Wandel vom Arbeitgeber- zum Arbeitnehmermarkt fällt es der öffentlichen Verwaltung bereits heute schon schwer, Fachkräfte für bestimmte Bereiche wie z.B. die IT-Abteilungen oder die Hoch-, Tief- und Straßenbauämter zu gewinnen.⁵⁸ Neben dem Lohngefälle zu Gunsten der privaten Konkurrenz spielen auch die Attraktivität des Arbeitsplatzes und dessen konkrete Ausgestaltung eine gewichtige Rolle.⁵⁹ Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben heute ein großes Interesse an Souveränität hinsichtlich Ort und Zeit ihrer Arbeitsleistung. Das mobile

⁵⁷ BMI (Hg.), Digitale Verwaltung 2020, Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, 2014, S. 17.

⁵⁸ PricewaterhouseCoopers (Hg.), Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst, 2017, S. 18 ff.

⁵⁹ BMBF (Hg.), Zukunft der Arbeit, Innovationen für die Arbeit von morgen, 2016, S. 14 ff..

Arbeiten⁶⁰ von unterwegs oder in Heimarbeit sowie eine möglichst große Selbstbestimmung über die zeitliche Lage der Arbeitsleistung ist aber nur dann möglich, wenn der Arbeitgeber die entsprechende Infrastruktur aus Hard- und Software bereitstellt und damit diese Souveränität seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglicht. Die öffentliche Hand hat hier sicherlich einen Nachholbedarf gegenüber der innovativeren⁶¹ und arbeitnehmerfreundlicheren Privatwirtschaft. Ohne entscheidende Verbesserungen bei den „digitalen Arbeitsbedingungen“ würde es mittelfristig nicht nur in technischen Fachabteilungen, sondern auch bei Führungs- und Sachbearbeitungspositionen in der öffentlichen Verwaltung zu personellen Verschlechterungen und damit zu einem Qualitätsverlust von öffentlichen Dienstleistungen kommen.

4 Chancen und Herausforderungen der digitalen Arbeit

Die Digitalisierung hat die Arbeitswelt in Deutschland in sämtlichen Branchen nahezu vollständig durchdrungen. Über 83 % der Beschäftigten nutzen digitale Informations- und Kommunikationstechnologien im Beruf.⁶² Im Funktionsbereich Verwaltung nutzen 99 % der Frauen und 98 % der Männer IKT wie PC, Internet oder mobile Endgeräte wie Tablets und Smartphones. Die öffentliche Verwaltung als Dienstleister für die verschiedensten Anspruchsgruppen betreibt eine nahezu vollumfängliche Informationserfassung, -verarbeitung und -bereitstellung als Grundlage für ihre Produkte, Verwaltungsleistungen oder zur Information der Öffentlichkeit (z.B. die internetbasierte Bereitstellung von Geodaten oder Rats- und Bürgerinformationssystemen). Der Grundstoff der täglichen Arbeit sind Daten, die aus Antragsverfahren, Gesetzen oder durch eigene Erhebungen generiert und verarbeitet werden. Diese Wissens- und Kommunikationsarbeit, die meist unter Einbeziehung anderer Stellen in und außerhalb der eigenen Organisation erfolgt, nutzt bereits seit vielen Jahren die elektronische Datenverarbeitung mit Hilfe einer

⁶⁰ Mobiles Arbeiten liegt vor, wenn außerhalb der Dienststelle mit Hilfe von IT-Geräten gearbeitet und Arbeitsergebnisse an den Arbeitgeber übermittelt werden. Auch Heimarbeit und Arbeit bei Kunden vor Ort werden dazugezählt. Vgl. BMAS (Hg.), Grünbuch Arbeiten 4.0, 2016, S. 48.

⁶¹ Vgl. Wirtschaftswoche, <http://www.wiwo.de/erfolg/beruf/buero-der-zukunft-bueros-werden-zu-treffpunkten/5868470-2.html> [12.11.2017].

⁶² Vgl. die Studie von BMAS und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu „Arbeitsmarkt und wirtschaftlicher Erfolg“ in: BMAS (Hg.), Digitalisierung am Arbeitsplatz, 2016, S. 6 f.

jeweils individuell und vor Ort entwickelten Hard- und Softwarearchitektur. Die Verwendung von Fachverfahren und die Kommunikation per E-Mail sind längst etablierter Verwaltungsstandard.

Dennoch werden die meisten internen wie externen Verwaltungsprozesse heute noch nicht vollständig in einem medienbruchfreien digitalen Verfahrensprozess abgebildet. Es fehlt in den Kommunen und sonstigen Behörden weiterhin an den Grundvoraussetzungen, die in der Verfügbarkeit und Verbreitung der elektronischen Identitätsfeststellung und der gesicherten elektronischen Kommunikation zwischen Kunden, Verwaltung und weiteren beteiligten Stellen bestehen. Weder die eID-Funktion des neuen Personalausweises noch die De-Mail-Funktion kommen bisher flächendeckend zum Einsatz.⁶³

Parallel dazu wird die fortschreitende technologische Entwicklung dazu führen, dass die Arbeitswelt der Bediensteten digitaler und damit flexibler wird. Welche Chancen und Herausforderungen dieser revolutionäre Prozess für die öffentliche Verwaltung mit sich bringt, soll nachfolgend dargestellt und daraus auf die Analyse der digitalen Arbeitswelt beim Landratsamt Ostalbkreis übergeleitet werden.

4.1 Thematische Einordnung der digitalen Arbeit

Die digitale Arbeitswelt ist eng verknüpft mit Themenfeldern wie dem Personalmanagement, der Organisation von Strukturen und Abläufen und der internen wie externen Kommunikation. Die Digitalisierung von Arbeitsprozessen unterstützt und erleichtert in vielfacher Hinsicht die Leistungserbringung, sie ersetzt aber nicht Ermessensentscheidungen und fundierte Abstimmungen mit Kunden und Partnern im Verwaltungsvorgang. Zwar sind bereits Ansätze⁶⁴ für intelligente Software absehbar, die menschliche Wissensarbeit im Dienstleistungssektor ersetzen könnten, aber derzeit stehen noch die Erzielung von Automatisierungsgewinnen bei relativ einfachen Tätigkeiten wie der Auswertung von Geschwindigkeitsverstößen oder die unterstützende Funktion wie bei elektronischen Kalendern und der E-Akte im Vordergrund. Das Arbeiten im digitalen Raum verändert auch die Art und den

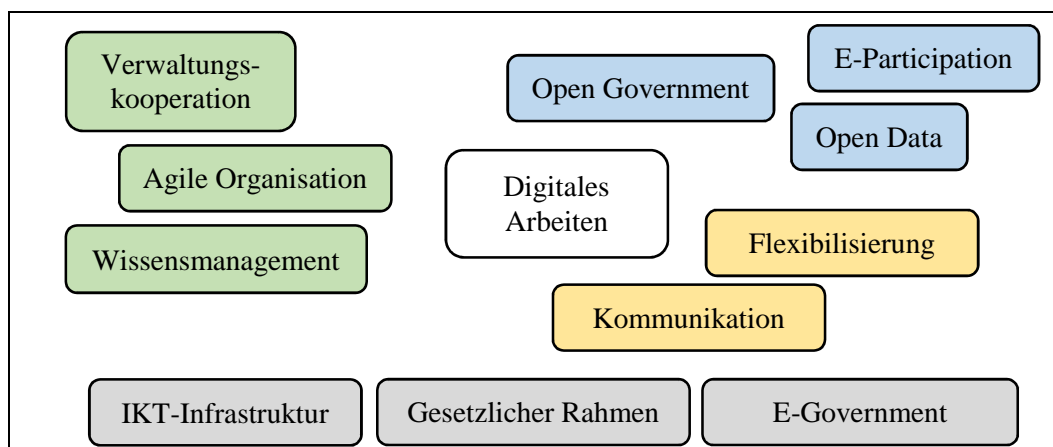
⁶³ Vgl. Initiative D21/Fortiss (Hg.), E-Government-Monitor 2017, S. 40.

⁶⁴ Vgl. BMAS (Hg.), Foresight-Studie „Digitale Arbeitswelt“, 2016, S. 40.

Umfang der Kommunikation. Das persönliche Gespräch oder das Telefonat werden zunehmend durch schriftliche Kommunikation per E-Mail ersetzt.⁶⁵ Dabei gehen Zwischentöne und Stimmungen verloren und es verbleibt lediglich ein Text, welcher sehr unterschiedlich beim Empfänger aufgenommen werden kann. Es gilt hier zu beachten, dass manche Kunden wie Kollegen die Verständigung von Angesicht zu Angesicht bevorzugen und sich in dieser auch besser ausdrücken können. Ein völliger Verzicht auf mündliche Kommunikation würde deshalb sogar unter Umständen zu anderen Entscheidungen führen, die dann im Nachgang bisweilen erneut hinterfragt oder revidiert werden müssten. Ebenso sind umständliche Kommunikationswege und -mittel zu kritisieren, wenn beispielsweise eine E-Mail-Nachricht zu einem einfachen Sachverhalt gleich an einen sehr großen Empfängerkreis versendet wird und sich auch Unzuständige während und außerhalb ihrer Arbeitszeit mit dem Inhalt befassen.

Dieses kurze Beispiel aus der täglichen Verwaltungspraxis zeigt sehr deutlich, dass die Digitalisierung der Arbeitswelt einerseits Chancen für Effizienz- und Flexibilitätsgewinne bietet, andererseits aber große Herausforderungen an die Art der richtigen Nutzung der digitalen Umgebung mit sich bringt. Im Folgenden sollen die Chancen und Risiken thematisch zusammengefasst und bewertet werden.

Abbildung 1: Thematische Einordnung der digitalen Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung.

⁶⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung, „Wenn E-Mail lesen so wichtig ist wie Zähneputzen“, <http://www.sueddeutsche.de/karriere/e-mails-wie-zaehneputzen-1.3109208> [12.11.2017].

4.2 Chancen des digitalen Arbeitens

Die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie ist der Türöffner zur digitalen Arbeitswelt. Über die digitale Kommunikation und ein leistungsstarkes Enterprise-Content-Management-System⁶⁶ können Beschäftigte rund um die Uhr auf notwendige Daten und Vorgänge zugreifen und mit diesen arbeiten. Nicht nur die elektronischen Dokumente und der E-Mail-Verkehr werden mobil und jederzeit verfügbar, auch die spezifischen Anwendungen und Fachverfahren werden nicht mehr auf hausinternen Servern, sondern in der Cloud⁶⁷ ausgeführt. Damit sind sie über das Internet für berechnete Nutzerkreise bedienbar.

Die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für diesen vollwertigen Arbeitsplatz im virtuellen Raum können mit den entsprechenden finanziellen Mitteln umgesetzt werden. In diesem Veränderungsprozess gilt es die beteiligten Interessensgruppen, ob Befürworter der digitalen Arbeit oder die auf klassische Büroarbeit und persönlichen Kontakt bedachten Vertreter, gleichberechtigt zu beteiligen, um spätere innerorganisationale Konflikte zu vermeiden. In diesem Kapitel sollen die Möglichkeiten des digitalen Arbeitens thematisch zusammengefasst und potenzielle Konfliktlinien aufgezeigt werden.

4.2.1 Ermöglichung von orts- und zeitflexibler Arbeit

Als wichtigste Chance von gesellschaftspolitischer Dimension ist die Flexibilisierung durch die digitale Arbeitswelt anzuführen. Mit rund um die Uhr und von jedem Ort der Welt mit Internetzugang verfügbaren Arbeitsmitteln kann der digitalisierte Arbeitsplatz flexibel von seiner Inhaberin oder seinem Inhaber „eingenommen“ werden. Bis auf Funktionsbereiche mit Kontaktzeiten oder zwingenden Vor-Ort-Terminen werden dadurch flächendeckend Arbeitszeitmodelle von der alternierenden Telearbeit bis hin zum vollständigen Verzicht auf einen festen Büroarbeitsplatz⁶⁸ möglich. Mobile Endgeräte wie Laptops und Smartphones heben auch die Bindung an den Arbeitsplatz-PC in der Dienststelle

⁶⁶ Vgl. „Von unterwegs auf alle Daten und Dokumente zugreifen“, in: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Nr. 10 vom 17.03.2017, S. 14.

⁶⁷ Cloud computing bezeichnet das Ablegen und die Verfügbarmachung von Daten und Anwendungen in der „Wolke“ auf externen Serverstrukturen.

⁶⁸ Vgl. „Experten halten die virtuelle Firma ohne eigene Büroräume für realistisch“, in Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Nr. 42 vom 27.10.2017, S. 9.

auf und erlauben das ortsunabhängige Tätigwerden. Damit gewinnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an Flexibilität und Souveränität hinsichtlich der konkreten zeitlichen und örtlichen Positionierung ihrer Arbeitsleistung. Dass ein steigendes Bedürfnis zur selbstbestimmten Gestaltung von Arbeitszeit und -ort vorhanden ist, zeigt eine Studie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Dort gaben fast 40 % der Befragten an, dass sie gerne regelmäßig oder gelegentlich von zu Hause aus arbeiten würden.⁶⁹ Die selbstbestimmte Wahl von Arbeitsbeginn und -ende durchbricht die bisher üblichen Arbeitszeitmodelle, bei denen diese Rahmendaten bis hin zu festgelegten Pausenzeiträumen für alle verbindlich gelten. Ob das mobile und zeitunabhängige Arbeiten sowie die Abstimmung der eigenen Arbeitsleistung auf den persönlichen Tagesrhythmus allerdings zu größerer Produktivität und Kreativität führen, ist umstritten.⁷⁰

Das zeit- und ortsflexible Arbeiten hat eine gesellschaftspolitische Dimension inne, da mit ihm dem gesellschaftlichen Wertewandel und dem Trend zu einer immer stärkeren Individualisierung Rechnung getragen wird. In bestimmten Lebensphasen können die weiteren Herausforderungen und Aktivitäten wie Kinder- und Elternbetreuung oder Ehrenamt und Freizeit sehr viel leichter mit dem Arbeitsleben in Einklang gebracht werden. Durch wegfallende Wege zur Arbeitsstätte ergeben sich für Pendler zudem Zeit- und Kosteneinsparungen.⁷¹

Auch die gleichberechtigte Wahrnehmung der Verantwortung bei der Kindererziehung wird den Eltern durch die digitale Einbindung in den Kreis der Kolleginnen und Kollegen sowie das Arbeitsumfeld erleichtert. Mit der flexiblen Reaktionsmöglichkeit auf Elternzeiten können Mütter und Väter ihre Arbeitszeiten anpassen und so die Arbeitgeber zu mehr Geschlechtergerechtigkeit beitragen. Mit der Heimarbeit während selbstgewählten Kindererziehungszeiten, sei es auch nur in einem geringen prozentualen Stellenumfang, kann der Kontakt zur Verwaltung, den Projekten und technologischen Neuerungen aufrechterhalten werden. Eine Reintegration in ein volles Arbeitsverhältnis gelingt um ein Vielfaches leichter als

⁶⁹ Vgl. BMAS (Hg.), *Mobiles und entgrenztes Arbeiten*, 2015, S. 17.

⁷⁰ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, <http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/beruf/radikaler-schritt-ibm-schafft-das-home-office-ab-14938885.html> [12.11.2017]

⁷¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung, „Land der Pendler“, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/hohe-mieten-knapper-wohnraum-land-der-pendler-1.3447335> [12.11.2017].

wenn die Verbindung für einige Zeit vollständig gekappt wird. Dass hier ein Bedarf zur flexiblen Teilzeitznutzung besteht, zeigt der Anstieg der Teilzeitquote von 34 % im Jahr 2000 auf 41 % im Jahr 2014 bei den kommunalen Beschäftigten in Baden-Württemberg.⁷²

Über ein Lebensarbeitszeitkonto, das die erbrachten Arbeitsstunden am echten oder virtuellen Arbeitsplatz sammelt, gelingt die Berücksichtigung von Lebensphasen wie dem meist besonders intensiven Beginn des Arbeitslebens oder Zeiten, in denen andere Dinge in der Balance zwischen Arbeits- und Privatleben wichtiger sind als berufliches Fortkommen.

Eine weitere Chance bietet die digitale Arbeitswelt für die gleichberechtigte Inklusion von Menschen mit Beeinträchtigungen. Sie haben in der digitalen und ortsflexiblen Kommunikations- und Arbeitswelt eine echte Chance auf Teilhabe am Berufsleben und damit in der Gesellschaft. Ob Menschen mit Sehbehinderung oder sprachlichen Einschränkungen. Über entsprechende Hilfsmittel können sie bei geringen Mobilitätsanforderungen von Zuhause aus in Kontakt mit Kolleginnen und Kollegen oder Kundinnen und Kunden treten und sich mit ihren individuellen Fähigkeiten in den Leistungserstellungsprozess einbringen.

Das orts- und zeitflexible Arbeiten, das eine adäquate IKT-Infrastruktur voraussetzt, kann allen Beschäftigten ein Angebot zur individuellen Kombination von Arbeits- und Privatleben unterbreiten. Damit werden gesamtgesellschaftliche Aufgaben und Ziele wie die Kindererziehung, die Betreuung von älteren oder hilfsbedürftigen Personen und die Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen verfolgt. Die Flexibilisierung dient über die Steigerung der eigenen Arbeitgeberattraktivität letztendlich in gleicher Weise der jeweiligen Organisation. Im Wettbewerb um Fachkräfte haben Arbeitgeber, die mit Familienfreundlichkeit, Inklusionsbereitschaft und flexiblen und technisch gut ausgestatteten Arbeitsplätzen werben die besseren Aussichten auf Erfolg.

⁷² Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistisches Monatsheft Nr. 2/2016, S. 35 f.

4.2.2 Definition effizienter Arbeitsprozesse

Die digitale Transformation bietet öffentlichen Verwaltungen die Chance, ihre Arbeitsprozesse zu hinterfragen und neu zu definieren. Mit der Trennung von Verwaltungsleistungen in deren Entgegennahme im Frontoffice und die konkrete Sachbearbeitung im Backoffice können Effizienzgewinne erzielt werden. Das Frontoffice kann dabei klassisch in einem Bürgerbüro bestehen, das persönlich durch die Kundinnen und Kunden aufgesucht werden kann oder mit dem sie sich auch telefonisch in Verbindung setzen können. Darüber hinaus stellt ein abgesichertes elektronisches Verfahren, beispielsweise über ein Verwaltungsportal im Internet, einen weiteren - jedoch digitalen und damit medienbruchfreien - Zugangskanal zum Frontoffice der Behörde dar. In diesem Frontoffice besteht die Aufgabe darin, auch die analog eingegangenen Anträge oder sonstigen Leistungen im digitalen Bearbeitungssystem zu erfassen und so für das Backoffice bearbeitbar zu machen. Über eine automatische oder manuelle Dispositionsstelle werden die Arbeitsaufträge an die einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter verteilt. Diese können nun ohne Unterbrechungen durch Kundennachfragen oder anderweitige Störungen konzentriert die eingegangenen Fälle bearbeiten und das Ergebnis an das Frontoffice zurückspiegeln. Durch ihre Spezialisierung in der Materie und das weitgehend ungestörte Arbeiten können die Bediensteten effizienter und zielführender tätig sein. Wenn dieser Arbeitsprozess ab der Erfassung im Frontoffice durchgängig digital verläuft, so kann sich das Backoffice in einem Bürogebäude oder in einem Heimarbeitsplatz oder in gemischten Strukturen befinden. Denkbar ist auch, dass Kooperationen und Spezialisierungen mit anderen Behörden eingegangen oder einzelne Arbeitsschritte an Dritte nach außen vergeben werden. Durch auftretende Synergie- und Skaleneffekte könnten auf Dauer erhebliche Einsparungen erzielt werden.

Die grundsätzliche inhaltliche Definition und die Neugestaltung von Arbeitsprozessen sind Voraussetzungen für eine digitalisierte Arbeitswelt. Dieses mit hohem Aufwand verbundene Verfahren kann gleichzeitig für den Aufbau eines internen Wissensmanagements genutzt werden. Durch die Erarbeitung von detaillierten Verfahrensbeschreibungen und die softwaregestützte Dokumentation von einzelnen Arbeitsschritten werden die Grundlagen für den Erhalt und die Weiterentwicklung

von Fach- und Prozesswissen gelegt. Bei komplexen Verwaltungsverfahren können neue Bedienstete somit auf den Erfahrungsschatz ihrer Vorgängerinnen und Vorgänger zurückgreifen und durch eine schnellere und einfachere Einarbeitung profitieren. Der Arbeitgeber profitiert durch eine effiziente und zielgerichtete Integration neuer Bediensteter in die von speziellem Fachwissen geprägten Themen der jeweiligen Arbeitsbereiche.

Festzuhalten bleibt, dass sowohl die Bediensteten wie die Arbeitgeber durch funktionale Arbeitsprozesse in der digitalen Arbeitswelt profitieren und die Verwaltungsleistungen zielgerichteter und effizienter erbracht werden können.

4.2.3 Ermöglichung von Verwaltungskooperationen

Die Verwaltungsarbeit wird nicht ausschließlich durch gesetzlich vorgegebene oder freiwillige Aufgaben geprägt. Vielfach stehen Kommunen allein oder gemeinsam mit Land und Bund vor kurzfristigen Herausforderungen, auf die umgehend und doch im vorgesehenen Ordnungsrahmen reagiert werden muss. Als Beispiel aus jüngster Vergangenheit lässt sich die Flüchtlingsbewegung ab dem Jahr 2015 anführen. Binnen kürzester Zeit waren die Land- und Stadtkreise in Baden-Württemberg gezwungen, für die staatliche Erstunterbringung der Flüchtlinge Wohnraum und Betreuungskräfte zu organisieren. Mit Hilfe von virtuellen Dienststellen, die dem Erfahrungsaustausch, aber auch der verbindlichen Festlegung von Maßnahmen durch übergeordnete Behörden dienen können, hätten Reibungsverluste und Abstimmungsprobleme vermieden werden können. Der digitale Kommunikations- und Aktionsraum bietet schnelle und flexible Reaktionsmöglichkeiten in Krisenzeiten. Somit kann er ein Baustein für den Wandel der eher beharrenden Verwaltungsbehörden zu agilen und anpassungsfähigen Organisationen darstellen und zu einem Imagegewinn beitragen.

Aber auch in Fällen von Spezialthemen wie der Genehmigung von Windenergieanlagen kann der gemeinsame digitale Arbeitsraum über Behörden- und Zuständigkeitsgrenzen hinweg die interkommunale Zusammenarbeit unterstützen. So könnten Bedienstete anderer Immissionsschutzbehörden, in deren örtlicher Zuständigkeit auf Grund des mangelnden Windangebotes keine Anträge auf Errichtung von Windenergieanlagen zu bearbeiten sind, ihr fachliches Wissen und

ihre Arbeitsleistung im digitalisierten Genehmigungsprozess einbringen. Über den gezielten Einsatz von Fachkräften bei gleichzeitiger Auflösung von territorialen Zuständigkeitsprinzipien könnten so Kommunen, Land und Bund durch Verwaltungskooperationen im virtuellen Raum Kompetenzzentren schaffen und dauerhafte Personalkosteneinsparungen erzielen.

Diesem Beispiel folgend können auch verwaltungsinterne digitale Teams zur Bearbeitung von Sonderaufgaben und Problemstellungen geschaffen werden. Über die Grenzen von Ämtern und Fachbereichen sowie Dienststellen hinweg könnten vorher definierte Aufgaben angenommen und in einer gemeinsamen Projektstruktur mit für alle Beteiligten einsehbaren Arbeitsschritten und Zwischenergebnissen bearbeitet werden. Ein weiterer Ansatz wäre eine interne Projektplattform, auf der Sonderaufgaben wie die Erstellung von Festschriften oder durchzuführende Umfragen eingestellt werden. Einzelne Bedienstete oder Projektteams könnten sich dann um diese Aufgaben bewerben und diese bis zum Abschluss bearbeiten. Dadurch könnte der Arbeitgeber einzelne Bereiche von diesen Sonderaufgaben entlasten und gleichzeitig seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abwechslungsreiche Projektangebote unterbreiten.

4.2.4 Grundlage für Beteiligungsverfahren und Transparenz

Die Verfügbarmachung von öffentlichen Daten in internetbasierten Foren und Plattformen dient den Reform- und Transparenzbestrebungen von E-Participation⁷³ und Open Government⁷⁴. Eine echte Partizipation an öffentlichen Diskursen zur gemeinsamen Meinungsbildung setzt voraus, dass sich die verschiedenen Anspruchsgruppen mit den Thematiken möglichst barrierefrei auseinandersetzen können, um anschließend ihre eigenen Standpunkte einbringen zu können. Natürlich war eine Beteiligung von Zivilgesellschaft und Interessenträgern auch bisher schon über Instrumente wie Bürgerfragestunden in Gremiensitzungen, öffentliche Bürgerversammlungen und schriftliche Eingaben möglich. Die

⁷³ Unter E-Participation werden digitale Beteiligungsverfahren von Bürgerschaft und weiteren Anspruchsgruppen subsumiert.

⁷⁴ Der Oberbegriff Open Government umfasst die durch IKT ermöglichte bessere Teilhabe der Bürgerschaft an Entscheidungsprozessen der öffentlichen Hand sowie deren Bestrebungen nach mehr Zusammenarbeit und Transparenz in diesen Verfahren. Vgl. <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/digitalisierung/e-government-und-e-participation> [12.11.2017].

Bereitstellung von Sitzungsunterlagen⁷⁵ oder Projektdaten zu größeren Vorhaben⁷⁶ über das Internet bietet hingegen den großen Vorteil, dass alle Interessierten die Informationen gleichzeitig erhalten und dies unabhängig von Veranstaltungszeiten und -orten erfolgen kann. Über moderierte Internetforen besteht zudem die Chance, dass sich hier auch Menschen einbringen, die sich bei öffentlichen Veranstaltungen unter Beobachtung durch Bekannte oder die lokale Presse in ihren Äußerungen gehemmt fühlen. Das auch als „Crowd Sourcing“ bezeichnete digitale Beteiligungsverfahren holt dadurch potenziell ein breiteres Meinungsspektrum ein. Dies folgt dem gesellschaftlichen Trend, dass sich im Einzelfall Betroffene dann nur für dieses eine Thema interessieren und sich einbringen möchten an Stelle eines dauerhaften Engagements in Form eines Mandats in kommunalen Gremien.

Neben moderierten Diskursen über E-Participation-Plattformen bringt die digitale Dokumentation der Arbeit den Vorteil mit sich, dass externe Anfragen nach einem Informationsfreiheitsgesetz⁷⁷ oder einer Bürgerfragestunde einfacher und schneller zusammengestellt werden können als bei der analogen Zusammenfügung einer Informationsmappe. Der Entwicklungsschritt, der über eine Einzelanfrage an die Verwaltung hinausgeht, ist die Verfügbarmachung von öffentlichen Informationen über Open Data-Plattformen. Hier können unter anderem Umweltinformationen wie Messwerte, Geodaten, Haushaltsdaten oder Raumordnungs- und Bebauungsplanverfahren inklusive privater und öffentlicher Stellungnahmen verfügbar gemacht werden. Da die Erfassung und Speicherung der Datengrundlagen meist über öffentliche Mittel finanziert und an ihnen ein öffentliches Interesse besteht, sollen nach Meinung der Befürworter diese Daten zugänglich sein.

Das digitale Arbeiten und die Bereitstellung der Arbeitsergebnisse fördert einerseits die Möglichkeit zur weiteren demokratischen Teilhabe über E-Participation und andererseits ermöglicht es im Kontext von Open Data und Open Government die einfachere Erfüllung von Forderungen nach Transparenz.

⁷⁵ Vgl. § 41 b Gemeindeordnung für Baden-Württemberg i.d.F. vom 28.10.2015 (GBl. S. 870).

⁷⁶ Beispielhaft genannt werden soll hier das öffentliche Schlichtungsverfahren zum Bahnprojekt Stuttgart-Ulm, welches auf der Internetseite www.schlichtung-s21.de dokumentiert wurde.

⁷⁷ Vgl. Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg vom 17.12.2015 (GBl. S. 1201).

4.3 Herausforderungen des digitalen Arbeitens

Den Chancen, die eine zunehmende Digitalisierung durch Flexibilisierung und Effizienzgewinne bieten kann, stehen gleichzeitig Herausforderungen gegenüber. Die technologischen Neuerungen gehen mit der Veränderung der Arbeitskultur und Kommunikationswelt einher. Der Umgang mit ihnen erfordert neue Fähigkeiten und die Bereitschaft zur fortwährenden Qualifizierung, um mit den Innovationen der digitalen Arbeitswelt Schritt halten zu können. Gleichmaßen wird sich die Art der Kommunikation vom persönlichen Gespräch zu immer mehr schriftlichen und zeitversetzten Abstimmungen über Hilfsmittel wie E-Mail, Messenger-Dienste oder Workflow-Strukturen verschieben. Dieser Wandel wird nicht ohne Widerstände vollzogen werden können, da mit der IKT vertraute und weniger vertraute⁷⁸ Bedienstete aufeinandertreffen und zwangsläufig unterschiedliche Umsetzungsgeschwindigkeiten eingefordert werden.

Der digitale Fortschritt bedingt das Wegfallen von einfachen Routinetätigkeiten. Die manuelle Erfassung von Rechnungsdokumenten im Buchungsprogramm des Hauses wird im Zuge der Verbreitung der E-Rechnung weitgehend entfallen. Über Schnittstellen und standardisierte Rechnungsformate ist das Dokument bereits vorerfasst und die sachliche und rechnerische Richtigkeitsprüfung wird wie die Anordnung je nach Zuständigkeit mit digitaler Signatur erledigt. Ähnliche Erleichterungen ergeben sich durch den Einsatz von Spracherkennungssoftware für das Diktieren von Text oder durch Formulardaten, die im Onlineverfahren durch Kundinnen und Kunden bereits digital erfasst wurden. Das klassische Verwaltungsssekretariat und einfache Sachbearbeitungsstellen werden in ihrem Umfang tendenziell zurückgehen und die Qualifikationsanforderungen steigen.

Der Digitalisierung der Arbeitswelt wohnen demnach nicht nur technologische Aspekte, sondern sehr stark auch kulturelle und soziale Auswirkungen inne. Die Arbeitgeber sind auf strategischer Ebene gefordert, gemeinsam mit der Personalvertretung und den Bediensteten die Rahmenbedingungen zu definieren.

⁷⁸ Die mit der modernen IKT auch durch die private Nutzung vertrauten Anwender werden als „Digital Natives“ bezeichnet, wohingegen die erst später in die digitale Technologiewelt „eingewanderten“ Anwender als „Digital Immigrants“ bezeichnet werden.

4.3.1 Entgrenzung von Arbeits- und Privatleben

Der Arbeitsplatz der Zukunft ist mobil und Arbeits- und Kommunikationsstände stehen jederzeit zum Abruf bereit. Mit der ständigen Zugriffsmöglichkeit auf die Arbeitsmittel werden im gleichen Zug die Beschäftigten für die Arbeitgeber erreichbar und mit diesem Umstand implizit unter Druck gesetzt. Ob ein Anliegen aus dem Vorgesetzten-, Kollegen- oder Kundenkreis eingeht, sofort beginnt damit das Warten des Gegenübers auf die Reaktion des so Adressierten. Die elektronische Kommunikation erzeugt eine starke Erwartungshaltung und führt über Sende- und Lesebestätigungen gleichzeitig dazu, dass im Gegensatz zum normalen Schriftverkehr ein Nachweis über die Zustellung vorliegt. Über die genaue Nachvollziehbarkeit der Antwortdauer wird dann zusätzliche psychischer Druck auf die Empfänger ausgeübt.⁷⁹ Dies führt in vielen Fällen dazu, dass über mobile Endgeräte auch außerhalb der regulären Arbeitszeit, an Wochenenden, in Urlaubs- und zu Nacht- und Ruhezeiten eine abschließende Bearbeitung oder zumindest eine Rückäußerung zu Anfragen erfolgt. Dadurch soll entweder der Druck aus der Angelegenheit genommen oder der Nachweis der eigenen Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit erbracht werden.⁸⁰ Diese Entgrenzung zwischen beruflicher und privater Sphäre kann bei anfälligen Personen Überlastungssituationen und psychischen Stress durch mangelnde Ruhephasen auslösen.⁸¹ Ein gesundes Maß an Arbeitszeit können Betroffene nur mit ausreichend Selbstdisziplin erreichen, wenn sie zwar theoretisch über mobile Endgeräte oder IT-Anwendungen in der „Wolke“ erreichbar, aber nicht für die Erbringung von Arbeitsleistung verfügbar sind.⁸² Zur Verwirklichung einer effektiven Regelung zu Zeiten der Erreichbarkeit und Verfügbarkeit bedarf es einer Dienstvereinbarung, die daneben auch individuelle Anforderungen wie die Rufbereitschaft in technischen Einrichtungen oder im Sozialdienst berücksichtigt. Als technische Barriere kann auch die E-Mail-

⁷⁹ Nach dem Fehlzeiten-Report 2017 des Wissenschaftlichen Instituts der AOK stiegen die Ausfallzeiten durch psychische Erkrankungen im Zeitraum 2006-2016 um 79,3 % an. Vgl. http://aok-bv.de/presse/pressemitteilungen/2017/index_19250.html [28.10.2017].

⁸⁰ Vgl. „Studie: Mit Digitalisierung steigt Gefühl der Arbeitshetze“, in: Stuttgarter Nachrichten vom 05.05.2017.

⁸¹ Vgl. „Ständiges Erreichbarsein kann durch flexiblere Arbeitszeiten ausgeglichen werden“, in: „in Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Nr. 19 vom 19.05.2017, S. 17.

⁸² Vgl. *Ruppe*, Digitalisierung und die Konsequenzen jenseits der Technik, in: DBB-Magazin, 68. Jg., Nr. 6/2017, S. 16.

Zustellung nach Dienstschluss durch den Arbeitgeber unterbunden und die Erreichbarkeit so eingeschränkt werden.⁸³

Kommunikative Überforderung der Führungskräfte

Im Besonderen sind Führungskräfte von potenzieller Selbstüberforderung durch ständige Erreichbarkeit und prompte Reaktionen in der digitalen Arbeitswelt betroffen. Sie möchten meist jederzeit für ihre Vorgesetzten und ihre eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ansprechbar sein. Wegen der Zunahme von mobiler Arbeit und ihrem Gewinn an zeitlicher Souveränität bei der Arbeitsgestaltung stehen Führungskräfte vermehrt in virtuellen Beziehungen⁸⁴ zu ihrem Kollegen- und Vorgesetztenkreis. Mit der Reduzierung der Möglichkeiten zur direkten Führung und Ansprache wird es für sie sehr viel aufwändiger, den Überblick über Arbeits- und Projektstände zu behalten. Die Kontrolle der Arbeitsergebnisse im digitalen Raum erschwert zudem die Beurteilung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, da andere Fähigkeiten wie kollegiale Hilfsbereitschaft und Unterstützung umständlicher auszumachen und zu gewichten sind. Diese Schwierigkeiten in der Mitarbeiterführung können noch verstärkend auf die bereits vorhandene Belastung durch die Entgrenzung von Arbeits- und Privatleben wirken. Den Führungskräften kommt deshalb bei der Gestaltung der digitalen Arbeitswelt eine besondere Schlüsselrolle zu. Durch ihre Vorbildfunktion können sie mit Hilfe eines guten Selbstmanagements der virtuellen Kommunikations- und Arbeitswelt in ihrem Verantwortungsbereich zum Erfolg verhelfen.

4.3.2 Beeinträchtigung von Schutzrechten

Die Auflösung der Grenzen zwischen Arbeits- und Privatleben durch flexible und vermehrt selbstbestimmte Arbeitszeitfenster führt unweigerlich zu Konflikten mit Arbeitsschutzvorschriften. Die Einhaltung der im Arbeitszeitgesetz vorgegebenen Arbeits-, Pausen- und Ruhezeiten⁸⁵ ist bei der Ableistung von Heimarbeit am späten Abend und Präsenzarbeit am nächsten Morgen oftmals gefährdet. Auch die nur kurze Arbeitsleistung durch die Beantwortung einer E-Mail-Nachricht stellt eine

⁸³ Vgl. Heise Online, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Keine-Dienst-Mails-im-Urlaub-Daimler-laesst-loeschen-2291993.html> [28.10.2017].

⁸⁴ Vgl. Hofmann, Führung in der virtuellen Arbeitswelt, in: Schack (Hg.), Arbeitsleben 3.0 - Erfolg in einer veränderten Welt, 2013, S. 222.

⁸⁵ Vgl. § 3 ff. Arbeitszeitgesetz vom 06.06.1994, zuletzt geändert am 11.11.2016 (BGBl. I S. 2500).

Arbeitsaufnahme und einen potenziellen Verstoß gegen das Arbeitszeitgesetz dar. Dem Arbeitgeber, der ihm bekannte Verstöße nicht ahndet und abstellt, drohen empfindliche Bußgelder.⁸⁶ Die Schutzvorschriften des deutschen Arbeitszeitgesetzes dienen der Erhaltung der psychischen und physischen Gesundheit und sind durch Wünsche nach mehr zeitlicher Flexibilität in Gefahr. In vereinzelt politischen Vorstößen wird bereits eine Aufweichung des Arbeitszeitgesetzes und dessen Anpassung an die moderne Arbeitswelt gefordert.⁸⁷ Im Interesse der jeweiligen Organisation ist jedoch über Dienstvereinbarungen und Regelungen vor Ort sicherzustellen, dass keine Dauerbelastung durch ständige Verfügbarkeit entsteht. Dies würde sonst anderweitige Anstrengungen wie das betriebliche Gesundheitsmanagement konterkarieren.

Als weitere Schutzvorschrift ist der Beschäftigtendatenschutz an den technologischen Wandel anzupassen.⁸⁸ Über Workflow-Management-Systeme und die Auswertung von Kommunikationsdaten kann ein exaktes Arbeitsprofil abgebildet und unter Umständen gezielt gegen Beschäftigte verwendet werden. Wenn davon dauerhaft und anlasslos Gebrauch gemacht wird, entstehen schnell Misstrauen und Angst vor eigenen - digital dokumentierten - Fehlern. Um diese Lähmung im Arbeitsprozess zu verhindern und die Schutzrechte aufrecht zu erhalten, sollten bundes- und landesgesetzliche Regelungen zum Datenschutz auf lokaler Ebene konkretisiert und unter Beteiligung der Personalvertretung⁸⁹ fixiert werden.

Nicht alles, was in der digitalen Arbeitswelt an Vernetzung und Überwachung technisch möglich ist, darf über die Schutzinteressen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinweg eingeführt werden. Ein gemeinsam erarbeiteter Regelungsrahmen ist für diesen Prozess erfolgskritisch.

⁸⁶ Vgl. § 22 Arbeitszeitgesetz.

⁸⁷ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, FDP/DVP-Antrag „Lockerung von Arbeitsgrenzen“, Drs. Nr. 16/1224; Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/arbeitszeiten-chefder-wirtschaftsweisen-nennt-acht-stunden-tag-veraltet-1.3745642> [12.11.2017].

⁸⁸ Vgl. Handelsblatt, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/europaeischer-gerichtshof-menschenrechtsgericht-staerkt-privatsphaere-am-arbeitsplatz/20284956.html> [28.10.2017].

⁸⁹ Vgl. BMAS (Hg.), Weißbuch Arbeiten 4.0, 2017, S. 142 ff..

4.4 Technische und organisatorische Rahmenbedingungen

Die dargestellten Möglichkeiten der digitalen Arbeit und der digitalen Kommunikation mit Kundschaft und der Bürgerschaft in Beteiligungsverfahren stellen öffentliche Verwaltungen regelmäßig vor technische und organisatorische Herausforderungen.⁹⁰ Je digitaler der Arbeitsalltag über Instrumente wie E-Akte, Verwaltungsportale und gesicherte Kommunikation wird, desto abhängiger wird die Leistungserbringung von der Verfügbarkeit und der störungsfreien Funktion der IKT-Infrastruktur. Fällt diese kurzfristig und im schlimmsten Fall langfristig über mehrere Tage aus, so ist ohne den Zugang zu den elektronisch hinterlegten Daten und Vorgängen die Weiterbearbeitung so gut wie ausgeschlossen. Bereits der stundenweise Ausfall führt bei Verwaltungen jeder Größenordnung schnell zu einem finanziellen Schaden wie auch zu einem Ansehensverlust bei Kundinnen und Kunden, die vergeblich auf Leistungen oder Auskünfte zum Verfahren warten. Das Thema der Rund-um-die-Uhr-Verfügbarkeit der IKT-Infrastruktur ist deshalb über redundante Rechenzentren und eine adäquate Datensicherung zu gewährleisten. In gleicher Weise sind die Hardwarekomponenten der Server und die Endgeräte vor Ausfall und externer Schadsoftware zu schützen.

Neben der Verfügbarkeit der Daten ist deren Sicherheit, Archivierung und Schutz vor Manipulation zu organisieren. Wird die Arbeit mobiler und teilweise über Endgeräte im privaten Umfeld oder bei der Kundschaft vor Ort erbracht, so dürfen bei Verlust dieser Geräte keine Zugriffe oder Änderungen durch Dritte am zentralen Datenbestand möglich sein. Des Weiteren verarbeitet und speichert die öffentliche Hand besonders sensible Sozialdaten zu Betroffenen, die einen gesetzlichen Anspruch auf Geheimhaltung⁹¹ ihrer persönlichen Lebensumstände haben.

Bei teilweise mehrjährigen elektronischen Beteiligungsverfahren sind diese sensiblen Daten zur öffentlichen Meinungsbildung vor der Manipulation oder der Löschung durch konkurrierende Verfahrensparteien zu schützen. Sollte Dritten eine Beeinflussung von öffentlich moderierten Diskussionsforen im Internet gelingen,

⁹⁰ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (Hg.), E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, 2015, S. 7.

⁹¹ Vgl. § 35 Abs. 1 SGB I vom 11.12.1975, zuletzt geändert am 14.08.2017 (BGBl. I S. 3214).

so könnte der Glaubwürdigkeitsverlust nicht mehr durch die Verwaltung aufgefangen werden.

Die öffentlichen Verwaltungen sind deshalb angehalten, ihre IT-Abteilungen durch internen oder externen Sachverstand in diesen hochsensiblen Themenfeldern aufzurüsten und Datenschutz- und Sicherheitsbeauftragte zu installieren.

Ergonomie und Gesundheitsschutz

Neben diesen technischen Standards sind öffentliche wie private Arbeitgeber gefordert, die Gesundheit ihrer Beschäftigten am digitalen Arbeitsplatz zu fördern und zu erhalten. Die Flexibilisierung hinsichtlich Zeit und Ort der Arbeitsleistung bringt es mit sich, dass die Gefahr der Selbstausbeutung steigt und Ruhepausen nicht eingehalten werden. Dieser Gefahr, die dauerhafte psychische und physische Erkrankungen nach sich ziehen kann, können Arbeitgeber durch Schulungsangebote wie einen „Führerschein für den digitalen Arbeitsplatz“⁹² und Maßnahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements entgegenwirken.

Gleichsam sind auf die konkrete Gestaltung der Präsenz- und Heimarbeitsplätze und die Ergonomie der stationären und mobilen Endgeräte Rücksicht zu nehmen. Auch an Heimarbeitsplätzen oder unterwegs gelten die Anforderungen des Arbeitsschutzes und die Bestimmungen der Arbeitsstättenverordnung.⁹³ Arbeitsplatzkomponenten wie Bildschirme und Tastaturen sind deshalb für eine dauerhafte Nutzung vorzusehen, was im Falle von heutigen Tablet-PCs und Smartphones nicht immer der Fall ist.

Die Gestaltung der technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen ist deshalb eine grundlegende Aufgabe der Arbeitgeber und Voraussetzung für eine gelingende Umsetzung der digitalen Transformation der Arbeitsumgebung.

5 Optionen für den Arbeitsplatz der Zukunft

Bisher konnte gezeigt werden, dass der gesellschaftliche Wertewandel zu neuen Ansprüchen an die individuelle und flexible Gestaltung von guter Arbeit führt. Die

⁹² Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), Aussichten für die Arbeit der Zukunft, 2016, S. 22.

⁹³ Vgl. Arbeitsstättenverordnung i.d.F. vom 12.08.2004 (BGBI. I S. 2179).

moderne Informations- und Kommunikationstechnologie, mobile Endgeräte und Anwendungen in der Cloud ermöglichen und beschleunigen den Wandel vom präsenzorientierten Arbeiten mit festen Anwesenheits- und Kontaktzeiten hin zum flexiblen und verstärkt digitalisierten Arbeitsplatz der Zukunft. Diese Entwicklung, die von technischen Innovationen und Wünschen von Kunden und Bediensteten angetrieben wird, dürfte nicht mehr aufzuhalten sein. Ein Beharren auf den bisherigen Arbeitsmethoden und Arbeitsmitteln würde auch in öffentlichen Verwaltungen zu einem Ansehensverlust und dem Rückgang der Arbeitgeberattraktivität führen. Der Prozess der digitalen Transformation der Arbeitswelt ist aber sehr wohl steuerbar. Welche Tätigkeiten nur digital unterstützt werden sollen und welche sich für die Erledigung durch Externe oder die Vollautomatisierung durch intelligente Softwareprodukte eignen, entscheiden die Arbeitgeber am besten unter Einbeziehung ihrer Bediensteten, der Personalvertretung und der politischen Steuerungsorgane.

Dieser von technischen Innovationen und vielen unterschiedlichen Ansprüchen und Vorstellungen über die richtige Umsetzung geprägte Prozess bearbeitet verschiedene Themen- und Handlungsfelder. Dieses Kapitel soll die Optionen zur Gestaltung des digitalen Arbeitsplatzes aufzeigen und kategorisieren. In der sich daran anschließenden Stärken-Schwächen-Analyse werden am Beispiel des Landratsamtes Ostalbkreis die bisher getroffenen Maßnahmen eingeordnet und bewertet.

5.1 Flexibilisierung der Leistungserbringung

Die revolutionärste Neuerung der digitalen Arbeitswelt besteht darin, dass sie Flexibilitätsspielräume hinsichtlich Ort, Zeit und Aufgabeninhalt ermöglicht. Diese Freiheiten kommen sowohl Arbeitgebern wie Arbeitnehmern zugute, wenn trotz vermeintlich schrankenloser Arbeitswelt die Rahmenbedingungen definiert werden.

Flexibilisierung des Ortes der Leistungserbringung

Die öffentliche Verwaltung unterscheidet sich von bereits weitgehend digitalisierten⁹⁴ Branchen wie der Medien- und Kreativwirtschaft durch ihr breites Aufgabenspektrum und Dienstleistungen im sozialen Bereich, die oftmals ein

⁹⁴ Vgl. BMAS (Hg.), Foresight-Studie „Digitale Arbeitswelt“, 2016, S. 14 f.

persönliches Beratungsgespräch voraussetzen. Selbst mit der Verbreitung von eID-Personalausweisen und den entsprechenden Lesegeräten oder der Nutzung von Videokonferenzen über das Internet wird es Kundinnen und Kunden der Behörden geben, die den „Gang zum Amt“ auf Grund des persönlichen Kontaktes und der für sie unkomplizierteren Beratung bevorzugen werden. Mit großer Wahrscheinlichkeit werden zukünftig die Stellen mit direktem Bürgerkontakt zweigleisig fahren und neben dem elektronischen Kanal auch den persönlichen Zugang über Kontakt- und Servicezeiten anbieten müssen. Der weiterhin bestehende persönliche Ansprechpartner bei der Verwaltung dürfte auch im Interesse der politischen Gremien im Sinne einer bürgernahen und barrierefreien Dienstleistungskommune liegen. Bis auf interne Service- und Querschnittsbereiche sind daher Ämter mit Antrags- und Beratungsleistungen in der Nutzung von Heimarbeit und mobiler Arbeit eingeschränkt. Über ein rollierendes System bei der Wahrnehmung der Kontaktzeiten sowie der Organisation von mobiler Arbeit vor Ort bei Kundinnen und Kunden lassen sich durch die entsprechende IT-Ausstattung aber auch in diesen Bereichen die Flexibilitätswünsche der Bediensteten berücksichtigen.

Die internen Servicebereiche wie Personal, IT, Kämmerei oder Rechnungsprüfung können hingegen örtlich ungebunden arbeiten. Bis auf feststehende Termine wie Sitzungen kommunaler Gremien oder persönliche Vorstellungsgespräche sind diese Querschnittsbereiche ohne direkten Bürgerkontakt über IKT erreichbar. So hat sich vor allem in den IT-Abteilungen bereits das bekannte Ticketsystem im Support etabliert, dass eine Aufgabenzuweisung und strukturierte Abarbeitung der eingegangenen Anfragen ermöglicht. Lediglich die Betreuung der Hardwarekomponenten erfordert die zeitnahe örtliche Präsenz von Beschäftigten der IT-Abteilung. Die übrigen Aufgabenbereiche könnten ebenso gut als virtuelles Team von unterschiedlichen Orten aus arbeiten. Abhängig von den Kosten für die Vorhaltung und Einbindung von Heimarbeitsplätzen und mobilen Endgeräten lässt sich in den genannten Bereichen durch die Etablierung von gemeinsam genutzten Schreibtisch- und Arbeitsbereichen („desk sharing“, „shared space“) die Reduzierung von Miet- und Bewirtschaftungskosten für Büroräume erzielen. Die örtliche Flexibilisierung der Leistungserbringung kann deshalb für den Arbeitgeber eine finanzielle Entlastung bei gleichzeitiger Befriedigung von Mobilitätswünschen

der Bediensteten darstellen. Für diese entfallen zudem je nach Ausgestaltung von möglichen Präsenzpfllichten die zum Teil zeit- und kostenintensiven Wege zur Arbeitsstätte und zurück zum Wohnort.

Flexibilisierung der zeitlichen Lage der Leistungserbringung

Mit der örtlichen Flexibilisierung eng verknüpft ist der Wunsch von Bediensteten nach Mitbestimmung bei der Dauer und der konkreten Lage der wöchentlichen Arbeitszeit. Zwar existieren bislang schon Regelungen zu einem flexiblen Arbeitszeitrahmen bis hin zu freiwilliger oder angeordneter Mehrarbeit. Die Arbeitszeit ist dennoch in der Regel an den Tagen von Montag bis Freitag durch Kernzeiten mit Anwesenheitspflicht und Kontaktzeiten für Bürgerinnen und Bürger determiniert. Die Digitalisierung von ganzen Arbeitsprozessen eröffnet die Chance zu mehr Variabilität bei der selbstbestimmten Wahl des Zeitfensters für diese Tätigkeiten. Dabei können auch individuelle Bedürfnisse und Eigenschaften der einzelnen Bediensteten berücksichtigt werden. So existieren beispielsweise verschiedene Präferenzen bei der Wahl der richtigen Tageszeit für die eigene Arbeitsleistung. Während Einige möglichst früh am Morgen arbeiten möchten, sehen Andere ihre größte Leistungsfähigkeit am Abend oder am Wochenende. Da Menschen selten ihre Arbeitsleistung mit höchster Konzentration und Kreativität in engen zeitlichen Vorgaben und am Stück erbringen können, bietet die zeitliche Flexibilisierung die Chance, mehr Arbeitszufriedenheit und bessere Arbeitsergebnisse zu erzielen.

Nicht nur die wöchentliche Arbeitszeit lässt sich so variabel gestalten, auch Lebensarbeitszeitkonten rücken in den Fokus der digitalisierten Arbeitswelt. Im Rahmen von Dienstvereinbarungen lassen sich Lebensphasen wie Berufseinstieg oder Familien- und Betreuungszeiten individueller organisieren.

Als weitere Ausprägung ist die Vereinbarung einer Vertrauensarbeitszeit möglich. Der Verzicht auf die exakte Erfassung von Arbeitszeit und Mehrarbeit bedarf jedoch einer engen Begleitung und Überwachung durch Vorgesetzte, um Überbeanspruchung und die zeitliche Entgrenzung des Arbeits- und Privatlebens in einem gesunden Gleichgewicht zu halten.

Insgesamt betrachtet bietet orts- und zeitflexibles Arbeiten Gestaltungsspielräume für eine individuellere Anpassung der Arbeitsleistung an die Lebensumstände.

Flexibilisierung von Aufgaben und Arbeitsinhalten

Mit der Abbildung von Arbeits- und Kommunikationsprozessen in durchgängig digitalen Systemen können Arbeitsabläufe bei Bedarf und Umsetzbarkeit neu definiert und gestaltet werden. Dieses neue Arbeitsdesign bietet die Chance zur ganzheitlichen Wahrnehmung von Tätigkeiten sowie deren Neuordnung auf einzelne Bearbeiter oder Organisationseinheiten. Die digitale Transformation ermöglicht dadurch die Anreicherung („job enrichment“) und Vergrößerung („job enlargement“) des Verantwortungsspektrums, ohne einen formalen Stellenwechsel („job rotation“) antreten zu müssen. Diese Aufgabenflexibilisierung korrespondiert mit den oben genannten Personalentwicklungsmaßnahmen, die gleichsam zu mehr Arbeitszufriedenheit und der Vermeidung von Unterforderung beitragen können.

Über interne Clickworking- oder Crowdworkingplattformen können zudem einfachste Tätigkeiten wie die Bildauswertung bis hin zu komplexen Projekten wie der Erstellung einer Festschrift angeboten werden. Hier steht weniger die Möglichkeit eines Zusatzverdienstes, sondern das Ansprechen von kreativen Bediensteten im Vordergrund, die dadurch Abwechslung in ihrem Arbeitsalltag erfahren können. Werden die Regeln für die internen „Auftragsvergaben“ transparent festgelegt und befolgt, können diese Projektplattformen ihr Publikum zum Einsatz ihrer individuellen Fähigkeiten und Talente motivieren.

5.2 Neue Kommunikationsformen

Der Leistungserstellungsprozess in der öffentlichen Verwaltung ist nur mit einer guten zielgerichteten internen und externen Kommunikation möglich. Ohne die Einholung und Weiterverarbeitung von Informationen und Daten können weder Bescheide erlassen noch öffentliche Diskurse zu Problemlagen moderiert werden.

Externe Kommunikation

Digitale Hilfsmittel wie E-Mail, Messenger-Dienste wie WhatsApp und soziale Netzwerke wie Facebook haben die Privatsphäre von Milliarden von Menschen erobert und werden sehr intensiv genutzt. Die Art der Informationseinholung und Kommunikation hat sich mit dem Siegeszug der digital unterstützten Kommunikation grundlegend verändert. Während der Gruppenchat über das Smartphone

im privaten Umfeld längst Realität ist, sind diese Kommunikationspraktiken im beruflichen Kontext erst wenig verbreitet.⁹⁵ Dort ist neben dem klassischen Telefongespräch vor allem die E-Mail-Nutzung sehr stark verbreitet. Durch ihre schnelle Zustellung und die Möglichkeit mehrere Empfänger zu erreichen hat sich die nahezu kostenlose E-Mail etabliert. Dabei revolutioniert die digitale Technologie durch den zeit- und ortsunabhängigen und trotzdem zu jeder Zeit nachvollziehbar dokumentierten Kommunikationsverlauf die Art der „Unterhaltung“. So ist es in Messenger-Diensten regelmäßig möglich, die gesamte Historie zu überblicken und durch den Export in Textverarbeitungsprogramme zu sichern. Das Einbinden von mehreren „Kommunikationsteilnehmern“ ist sehr einfach umsetzbar. Erste Hochschulen setzten bereits WhatsApp zur Beratung von Studieninteressierten ein.⁹⁶ Neben Videokonferenzen bieten deshalb abgesicherte Messenger-Dienste einen Kommunikationskanal, den Kunden und Partner der Verwaltung meist durch eigene Erfahrungen kennen und schätzen gelernt haben. Weitere externe Kommunikationsmittel stellen Auftritte in sozialen Medien oder eigene Weblogs dar, wobei diese vor dem Hintergrund der strategischen Öffentlichkeitsarbeit bisher meist nur von einer zentralen Stelle aus gepflegt werden.

Interne Kommunikation

Der internen digitalen Kommunikation kommt eine nicht zu unterschätzende Bedeutung in der öffentlichen Verwaltung zu. Da in einer flexiblen und zumindest teilweise virtuellen Arbeitsumgebung die kurzfristige Verfügbarkeit für spontane Abstimmungen, Besprechungsrunden oder Telefonkonferenzen eingeschränkt ist, können interne Messenger-Dienste oder eigens entwickelte und an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Apps⁹⁷ die formelle und informelle Kommunikation erleichtern. Der Austausch kann entweder projekt- und anlassbezogen oder dauerhaft untereinander im Kollegenkreis erfolgen.

⁹⁵ Vgl. Bitkom, <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Unternehmen-setzen-verstaerkt-auf-digitale-Kommunikation.html> [28.10.2017].

⁹⁶ So die Universität Hohenheim mit ihrem im Jahr 2015 gestarteten Projekt zur Studienberatung, <https://www.uni-hohenheim.de/whatsapp-studienberatung-projektinfos> [28.10.2017].

⁹⁷ Vgl. Bitkom (Hg.), Apps und Mobile Services, 2014, S. 6 ff.

Außerdem stellen Mitarbeiterportale im Intranet oder vom eigenen Personal verfasste Wikis⁹⁸ einen Entwicklungsschritt hin zu einem umfassenden Wissensmanagement dar. Gerade das vielfältige Aufgabenspektrum der öffentlichen Hand und die Entwicklung hin zur hochspezialisierten Wissensarbeit⁹⁹ bieten die Grundlage für ein professionelles und softwarebasiertes Wissensmanagement. Über die Darstellung der einzelnen Arbeits- und Kommunikationsprozesse in einer einsehbaren und bearbeitbaren Plattform wird das in der Organisation vorhandene Wissen dokumentiert und für andere nutzbar gemacht.

Die so dokumentierte Kommunikation in den Arbeitsabläufen stellt zugleich eine Grundlage für die Einarbeitung von neuen Kolleginnen und Kollegen und den Erhalt von Wissen von ausscheidenden Bediensteten dar. Diese Portale optimieren so die Zusammenarbeit und können darüber hinaus Einsparungen durch effektivere und kürzere Einarbeitungszeiten generieren.

Das digitale Kommunizieren und Dokumentieren von Arbeitsergebnissen hat aus diesen Gründen gegenüber der konventionellen Arbeitsweise mit direkter Kommunikation einen echten Mehrwert für Bedienstete und Arbeitgeber.

5.3 Arbeitsorganisation

Mit der sukzessiven Einführung und Etablierung von digitalen Arbeitsplattformen entsteht ein bisher nicht gekanntes Niveau an Transparenz der einzelnen Arbeitsschritte. Je nach Detailgrad sind für den Arbeitgeber Auswertungen der verschiedenen Arbeitsprofile bis hin zu Leistungsvergleichen der Bediensteten möglich.¹⁰⁰

Die dauerhafte Erfassung von personenbezogenen Daten darf nach neuester Rechtsprechung¹⁰¹ nicht ohne Wissen und explizites Einverständnis der Bediensteten und der Personalvertretung erfolgen. Mit der Kombination mit Kommunikationsdaten ließe sich ein exaktes Arbeits- und Bewegungsprofil erstellen, das jeden Schritt der Bediensteten dokumentiert und nachvollziehbar macht. Der Beschäftigten-datenschutz ist deshalb sorgsam gegen die Interessen des Arbeitgebers an der

⁹⁸ Ein Wiki dient der gemeinschaftlichen Sammlung und Darstellung von Wissen mit Hilfe eines einfachen digitalen Bearbeitungssystems und kann dadurch interne Arbeitsprozesse verbessern.

⁹⁹ Vgl. BMAS (Hg.), Foresight-Studie „Digitale Arbeitswelt“, 2016, S. 30.

¹⁰⁰ Vgl. BMAS (Hg.), Foresight-Studie „Digitale Arbeitswelt“, 2016, S. 47.

¹⁰¹ Siehe Fn. 88.

Prozessoptimierung abzuwägen. Die im Arbeitsprozess ohne Personenbezug erhobenen Daten können die Grundlage für eine effizientere Leistungserbringung sein. So könnte beispielsweise die mit hohem Zeitaufwand verbundene Erfassung von Rohdaten bei Cloud-Anwendungen von Dritten außerhalb der Organisation erbracht werden. Lediglich die Disposition von Aufträgen und die Qualitätskontrolle der Dienstleistungen und Produkte müssten im Einflussbereich der jeweiligen Verwaltung verbleiben.

Die neuen Möglichkeiten zur Zusammenstellung von virtuellen Einheiten über Dienststellen und konkrete Arbeitsorte hinweg bis zur Einbindung von Externen stellt neue Ansprüche an Führungskräfte. In ihren Verantwortungsbereichen sind sie für Arbeitsmenge und -qualität zuständig und gegenüber der Verwaltungsspitze und politischen Gremien die Ansprechpartner, die bei Leistungsstörungen und Konfliktfällen Stellung beziehen müssen. Die flexible und teilweise virtuelle Arbeitswelt ist komplexer und schwieriger zu steuern, als wenn die Organisationseinheit kurzfristig greifbar und Arbeitsergebnisse optisch wahrnehmbar sind. Um die Führungskräfte auf ihre neue Rolle in der technologischen Transformation vorzubereiten und sie im Umgang mit neuen Techniken zur Mitarbeiterführung im virtuellen Raum vertraut zu machen, sind sie durch geeignete Weiterbildungsmaßnahmen durch den Arbeitgeber zu unterstützen. Als Instrumente kommen die Weiterbildung direkt am Arbeitsplatz und längerfristig begleitendes Coaching in Betracht.¹⁰² Außerdem ist bei der Flexibilisierung und Neustrukturierung von Aufgaben zu prüfen, ob die bisherigen Leitungsspannen der Führungskräfte angemessen sind und ob bestehende Ämter- und Fachbereichsstrukturen angepasst werden sollten.

Die Arbeitsorganisation und der Arbeitsprozess werden durch neue IKT-Anwendungen tendenziell prozessorientierter und nachvollziehbarer sein. Gleichzeitig sind Fragen des Datenschutzes zu bearbeiten und Führungskräfte bei ihrer Schlüsselrolle in der digitalen Arbeitsumgebung aktiv zu begleiten.

¹⁰² Vgl. Jürgens *et al.*, Arbeit transformieren!, 2017, S. 168.

5.4 Arbeitsplatzgestaltung

Die Produktivität von Beschäftigten wird entscheidend durch die Arbeitsmittel und die Arbeitsplatzumgebung bestimmt. Nur wenn sie mit ihren Arbeitsmitteln intuitiv vertraut sind und der Zugriff auf diese jederzeit möglich ist, können Arbeitsleistung und Kreativität abgerufen werden. Mit dem Übergang von der analogen zur digitalen Arbeitswelt können über die Wahl der richtigen Hard- und Softwarekomponenten die Arbeitsprozesse im besten Fall noch leichter bewältigt werden als durch bisherige Techniken. Bei der Auswahl von Bildschirmen oder Laptops sind ergonomische und gesundheitsfördernde Aspekte zu berücksichtigen. Wegen der intensiven Nutzung und der zunehmenden Mensch-Maschine-Interaktion bieten neue Technologien wie in die Kleidung oder die Armbanduhr integrierte Assistenzsysteme („wearables“) die Möglichkeit, einen spontanen Gedanken festzuhalten oder den Stand von Arbeitsprozessen abzufragen.

Für den dauerhaften Kontakt zu mobil Arbeitenden können virtuelle Kommunikationsräume oder Mitarbeiterportale sorgen. In diesen sind ähnlich wie in sozialen Netzwerken neben dem Abruf von Statusnachrichten auch digitale Konversationen möglich. Die wenn auch nur virtuelle Präsenz kann verhindern, dass Führungskräfte die weniger im gemeinsamen Bürobereich präsenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Augen verlieren.¹⁰³

Neben attraktiven Arbeitsmitteln sind die Büroräume angesichts von vermehrt gemeinsam genutzten Arbeits- und Rückzugsbereichen neu zu organisieren. Die klassische Zellenstruktur von Ein- und Zweipersonenbüros wird in der flexiblen digitalen Arbeitswelt von offenen Räumen mit Optionen zur Interaktion abgelöst. Wenn Treffen von Projektbeteiligten stattfinden und gemeinsam Ideen entwickelt werden, können interaktive digitale Whiteboards einerseits den Zugriff auf Daten ermöglichen und andererseits intuitiv über Gestenerkennung die Aufnahme von neuen Aspekten befördern.

¹⁰³ Vgl. *Hofmann*, Führung in der virtuellen Arbeitswelt, a.a.O. S. 222.

6 Strategische Entwicklung der digitalen Arbeitswelt beim Landratsamt Ostalbkreis

Die öffentliche Verwaltung befindet sich mitten in der digitalen Transformation. Sie wird von außen durch die technologischen Innovationen der Privatwirtschaft im Dienstleistungssektor und der Vorreiterrolle anderer Staaten unter Anpassungs- und Veränderungsdruck gesetzt. Bei ihrer internen Organisation wird sie vor allem aus Arbeitgeberperspektive gleichzeitig mit neuen Ansprüchen an die digitale Arbeitswelt konfrontiert. Wie gezeigt werden konnte, können Arbeitgeber auf die Chancen und Risiken der digitalen Transformation mit der Gestaltung von verschiedenen Themenfeldern wie der zeitlichen und örtlichen Flexibilisierung und der internen und externen Kommunikation reagieren und ein optimales Umfeld für den Arbeitsplatz der Zukunft schaffen.

Das Landratsamt Ostalbkreis steht genau vor diesen Aufgaben und hat bereits erste Schritte in der digitalen Arbeitswelt unternommen und eine digitale Strategie „Landkreisverwaltung Ostalbkreis 2020“¹⁰⁴ beschlossen. Dieses erste Strategiepapier umfasst noch nicht alle Themenfelder der digitalen Arbeitswelt und sollte deshalb bei der Fortschreibung breiter aufgestellt werden.

Ausgehend von den Gestaltungsoptionen für den Arbeitsplatz der Zukunft und dem aktuellen Stand beim Landratsamt Ostalbkreis soll in diesem Kapitel eine Strategie für die digitale Arbeitswelt entwickelt und der prozessuale Weg aufgezeigt werden.

6.1 Erläuterung der methodischen Vorgehensweise

Die Entwicklung einer Strategie für die digitale Arbeitswelt ist dem strategischen Management zuzurechnen. Aus der Summe von Einzelüberlegungen der Dezernate, Geschäftsbereiche und Stabstellen der Landkreisverwaltung ist eine Gesamtstrategie für das Landratsamt Ostalbkreis zu bilden. Verschiedene technische und organisatorische Rahmenbedingungen der IKT-Infrastruktur, der bereichsübergreifenden Kommunikation und der Gestaltung der Arbeitsplatzzumgebungen

¹⁰⁴ Landratsamt Ostalbkreis, Digitale Strategie „Landkreisverwaltung Ostalbkreis 2020“ vom 04.10.2017, <https://web.ostalbkreis.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=3815> [28.10.2017].

erfordern eine gesamthafte und umfassende Strategie, die Standards definiert und im Fortgang konsensorientiert und dennoch verbindlich umsetzt.

Auf strategischer Ebene kann das Ziel des Veränderungsprozesses wie folgt definiert werden: Der Arbeitsplatz der Zukunft soll unter Nutzung von digitalen Technologien gute und sinnerfüllte Arbeit mit Flexibilitätsspielräumen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und den Arbeitgeber ermöglichen und durch effiziente und durchgängig digitale Prozesse einen Mehrwert für die Kundinnen und Kunden sowie Partner des Landratsamtes Ostalbkreis bieten. Dieser technologiegetriebene und vielschichtige Transformationsprozess mit sozialer und gesellschaftspolitischer Dimension sollte möglichst unter Beteiligung der Bediensteten und der Personalvertretung erfolgen sowie an geeigneter Stelle durch Bürgerinnen und Bürger und andere Anspruchsgruppen mitgestaltet werden.

Um dieses mittel- bis langfristige strategische Ziel operabel zu machen, bedarf es der Bewertung der Ausgangslage, der Definition von Wirkungszielen und der Etablierung eines kennzahlengestützten Systems zur Messung des Fortschritts. Über die periodische Ermittlung der Kennzahlen können die personellen und organisatorischen Maßnahmen mit deren Ressourcenverbrauch abgebildet werden.

Zur Durchführung der Strategiebildung werden mit der SWOT-Analyse und der Portfolio-Analyse Instrumente des strategischen Controllings herangezogen. Die Ergebnisse des Strategieprozesses sollen anschließend über konkrete Ziele messbar und operabel gemacht werden und dadurch konkrete Aussagen über den Zielerreichungsgrad ermöglichen. Mit diesen Techniken des strategischen Controllings können gesellschaftliche, politische und technologische Rahmenbedingungen¹⁰⁵ beobachtet und bewertet werden. Auf deren Grundlage können die Spitzenorgane der Verwaltung ihre strategischen Ziele durch Unterziele konkretisieren und regelmäßig die Zielerreichung kritisch überprüfen.

6.2 Definition der strategischen Handlungsfelder

Zu Beginn des Strategieprozesses „Digitale Arbeitswelt beim Landratsamt Ostalbkreis“ sind die Handlungsfelder zu definieren. Die wesentlichen und

¹⁰⁵ Vgl. Hopp/Göbel, Management in der öffentlichen Verwaltung, 2004, S. 62.

erfolgskritischen Kernpunkte der zu entwickelnden Gesamtstrategie müssen exakt beschrieben werden, damit die darauf aufbauende Ressourcen- und Umfeldanalyse mittels SWOT- und Portfolio-Technik eine hohe Aussagekraft entfaltet. Die Positionsbestimmung und die Formulierung von Wirkungszielen setzen eine gründliche Auseinandersetzung mit den strategischen Handlungsfeldern voraus.

Die Chancen und Herausforderungen der digitalen Arbeitswelt wurden in Kapitel 4 und die Möglichkeiten zur konkreten Ausgestaltung des Arbeitsplatzes der Zukunft in Kapitel 5 dargestellt. In der Zusammenfassung ergeben sich die nachfolgend dargestellten strategischen Handlungsfelder.

Tabelle 2: Strategische Handlungsfelder der digitalen Arbeitswelt

Strategisches Handlungsfeld	Dimension	Ausprägungen
Flexibilisierung	Ort der Arbeitsleistung	Mobile Arbeit, Heimarbeit, alternierende Telearbeit
	Zeitliche Lage der Arbeitsleistung	Selbstbestimmte Wahl der Lage der Arbeitszeit, Lebensarbeitszeitkonto, Vertrauensarbeitszeit
	Aufgabeninhalt	Job enrichment, Job enlargement, internes Crowdfunding
Neue Formen der Kommunikation	Interne Kommunikation	Messenger-Dienst, Mitarbeiterforum, Wikis, Wissensmanagement
	Externe Kommunikation	Messenger-Dienst, DE-Mail, Videokonferenz, Weblogs, digitales Verwaltungsportal
Arbeitsorganisation	Prozessoptimierung	Virtuelle Teams, Workflow-System, Weiterbildung, Coaching, Leitungsspannen
Arbeitsplatzgestaltung	Arbeitsmittel, Arbeitsumgebung	Auswahl der Hard- und Softwarekomponenten, Kommunikation und Kreativität in Bürowelten fördern

Quelle: Eigene Darstellung.

6.3 Positionsbestimmung durch die SWOT-Analyse

Die SWOT-Analyse dient als Instrument des strategischen Controllings der Standortbestimmung von Organisationen, die über komplexe innere Strukturen verfügen und vielfältige Beziehungen zu externen Anspruchsgruppen unterhalten.¹⁰⁶ Die Analysetechnik betrachtet die internen Ressourcen und teilt die zuvor ermittelten strategischen Handlungsfelder in Stärken („strengths“) und Schwächen („weaknesses“) ein. Jede Organisation wird darüber hinaus durch äußere Einflüsse wie Gesetzgebung, Mitbewerber, Technologien oder Kundenwünsche beeinflusst und geprägt. Der internen Perspektive wird deshalb eine Betrachtung des Umfeldes der Organisation gegenübergestellt und die externen Trends und Entwicklungen in Chancen („opportunities“) und Risiken („threats“) eingeteilt. Die Gesamtbetrachtung der auf diese Weise ermittelten SWOT-Matrix lässt die Ableitung von Einzelstrategien und Maßnahmen zu, die eigene Stärken ausbauen und externe Risiken minimieren sollen.

Als Bestandteil des strategischen Managements kann die SWOT-Analyse auch auf öffentliche Verwaltungen wie das Landratsamt Ostalbkreis angewandt werden. Die Behörde hat sich zum modernen Dienstleistungsunternehmen mit rund 1.900 Bediensteten im Kernhaushalt entwickelt. Zwar verfügt das Landratsamt als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft über eine Bestandsgarantie und sichere Finanzierungsquellen, dennoch ist es externen Trends wie der demografischen Entwicklung und dem Kampf um die besten Köpfe, technologischen Innovationen wie dem E-Government und den sich wandelnden Ansprüchen an die neue digitale Arbeitswelt ausgesetzt und kann sich diesen nicht entziehen. Die kritische Auseinandersetzung und Benennung der eigenen Stärken und Schwächen und die Identifikation von externen Chancen und Risiken ist deshalb elementare Grundlage für die strategische Gestaltung des Arbeitsplatzes der Zukunft.

6.3.1 Stärken-Schwächen-Analyse (Ressourcenbetrachtung)

Beim Landratsamt Ostalbkreis existieren neben Stabstellen interne Service- und Querschnittsbereiche (Kämmerei, Personal und Organisation), Bereiche mit direktem Bürgerkontakt (Jobcenter, Jugend und Familie) und Kontakt zu ausgewählten

¹⁰⁶ Vgl. KGSt (Hg.), Steuerung mit Zielen, Bericht Nr. 3/2001, S. 16 ff.

externen Kreisen (Kommunalamt, Nahverkehr). Die Organisationseinheiten sind von strategischer Arbeit über Projekt- und Sonderaufgaben bis zur Antrags- und Sachbearbeitung gekennzeichnet. Sie sind prinzipiell in ihrer Aufgabenerledigung alle vollständig digitalisierbar, sofern gesetzliche und technologische Rahmenbedingungen diesem Ansinnen nicht entgegenstehen. Die Dimensionen und Ausprägungen des digitalen Arbeitens betreffen deshalb bereits zum heutigen Zeitpunkt sämtliche Bereiche der Landkreisverwaltung des Ostalbkreises. Abhängig vom Digitalisierungsgrad und der weiteren Entwicklung werden sich die Fragen der digitalen Arbeitswelt allen einzelnen Geschäfts- und Fachbereichen und dem Landratsamt als Ganzes in Bezug auf bereichsübergreifende Kommunikation und Projektarbeiten stellen. Die nachfolgende Einteilung von Stärken und Schwächen wird deshalb nicht an einzelnen Funktionsbereichen, sondern allgemein für das Landratsamt Ostalbkreis vorgenommen.

Flexibilisierung hinsichtlich des Ortes der Arbeitsleistung

Das flexible Arbeiten wird erst durch ortsunabhängige Arbeitsmittel wie Tablet-PCs, Laptops und Smartphones ermöglicht. Über diese ist der Zugriff auf Dokumente und E-Mail-Kommunikation eröffnet. Das Landratsamt hat bei 1.900 Bediensteten auf rund 1.200 Stellen insgesamt 1.483 PC-Arbeitsplätze (Desktop-PCs und Laptops) im Jahr 2016. Die Führungsebene (Dezernats- und Geschäftsbereichsleitungen) sowie Bedienstete mit hohem Außendienstanteil sind mit 150 Smartphones und 20 Tablet-PCs ausgestattet.¹⁰⁷ Im Vordergrund steht bisher die Führungsunterstützung durch den Zugriff auf den elektronischen Kalender und dienstliche E-Mails sowie die Erleichterung von Vor-Ort-Terminen und der Abstimmung von unterwegs. Der weiteren Verbreitung von mobilen Endgeräten steht momentan noch die flächendeckende Einführung der Dokumentenmanagementsoftware enaio mit korrespondierender App entgegen.¹⁰⁸ Bei der Heimarbeit existieren derzeit lediglich 40 Arbeitsplätze.¹⁰⁹ Die Beantragung erfolgt auf Grundlage einer Dienstvereinbarung vom 01.02.2013. Ein Rechtsanspruch wird

¹⁰⁷ Vgl. Landratsamt Ostalbkreis, Vorstellung des Geschäftsbereichs Information und Kommunikation, S. 2 ff., Anlage „IT-Geräte“, <https://web.ostalbkreis.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=3806>.

¹⁰⁸ Vgl. Landratsamt Ostalbkreis, Digitale Strategie 2020, a.a.O., S. 11 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Anlage 1, Landratsamt Ostalbkreis, Übersicht zu Heimarbeitsplätzen zum 30.09.2017.

durch diese nicht begründet. Der Antrag auf Heimarbeit wird abgelehnt, wenn sie sich nicht mit den übrigen Prozessen des betroffenen Bereiches vereinbaren lässt.

Sowohl die Nutzung der mobilen Endgeräte als auch die Verbreitung der Heimarbeit sind fortgeschritten und von der entsprechenden IKT-Infrastruktur¹¹⁰ getragen. Das ortsflexible Arbeiten stellt eine wesentliche Erleichterung für den bisherigen Nutzerkreis dar und ist als Stärke zu benennen.

Flexibilisierung hinsichtlich der zeitlichen Lage der Arbeitsleistung

Die wöchentliche Arbeitszeit ist beim Landratsamt Ostalbkreis mittels Dienstvereinbarung durch eine Kern- und Kontaktzeit und darüber hinaus einen flexiblen Gleitzeitrahmen festgelegt. Die Teilzeitquote bei Beamten von 29,9 % und bei Tarifbeschäftigten von 37,7 %¹¹¹ verdeutlicht einerseits das starke Interesse an einem an verschiedenen Lebensphasen angepassten Arbeitsumfang und andererseits die Bereitschaft des Landratsamts als Arbeitgeber zur Ermöglichung dieser unterschiedlichen Teilzeitmodelle. Die Teilzeitvereinbarungen reichen von 10 % des Beschäftigungsumfanges bis zur vollzeitnahen Teilzeit. Trotz der Schwierigkeit, dass eine hohe Nachfrage nach der Erbringung der Teilzeit an Vormittagen besteht und dadurch viele Arbeitsplätze parallel vorgehalten werden müssen, ermöglicht das Landratsamt den weiteren Ausbau der Teilzeitmodelle. Zwar gibt es bisher schon Sonderregelungen wie angeordnete oder geduldete Mehrarbeitszeit, ein Lebensarbeitszeitkonto ist jedoch nicht eingeführt. Ob die Vereinbarung von Vertrauensarbeitszeit bei der fortschreitenden Digitalisierung der Landkreisverwaltung ein Thema werden wird, ist derzeit nicht absehbar.

Die organisatorischen und personalrechtlichen Anstrengungen des Landratsamts in den Bereichen orts- und zeitflexibles Arbeiten werden von der entsprechenden IT-Modernisierung getragen und stellen eine Stärke dar, die eine hohe Arbeitgeberattraktivität sichert.

Flexibilisierung von Aufgabeninhalten

Die Arbeitsorganisation und die Zuweisung von Arbeitsinhalten werden beim Landratsamt Ostalbkreis noch klassisch über die Stablinienorganisation getätigt.

¹¹⁰ Vgl. Fn. 107, S. 1 ff.

¹¹¹ Vgl. Anlage 2, Landratsamt Ostalbkreis, Erläuterungsbericht Stellenplan 2018, S. 3.

Neue Aufgaben der politischen Ebene werden federführend durch das Büro des Landrats bearbeitet und bei Bedarf einzelne Dezernate oder Geschäftsbereiche hinzugezogen. Die Geschäftsverteilung wird nach den sachlichen Zuständigkeiten der einzelnen Organisationseinheiten vorgenommen. Bei ämterübergreifenden Projekten wird in Abstimmung mit der Verwaltungsspitze ein federführender Bereich bestimmt, der dann über Projektbesprechungen und die übliche Telefon- und E-Mail-Kommunikation die Themenstellungen bearbeitet.

Mit der elektronischen Akte soll bis zum Jahr 2020 die Grundlage für einen vereinfachten Zugriff und die gemeinsame Bearbeitung von Dokumenten im digitalen Raum gelegt werden.¹¹² Derzeit werden die Aufgabeninhalte aber von den konkreten Stellenbeschreibungen und den jeweiligen Führungskräften bestimmt. Die Möglichkeiten zur flexiblen Gestaltung von Arbeitsinhalten über interne Crowworking- oder Clickworkingplattformen werden noch nicht genutzt. Die unterschiedlichen Interessen und Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie das Angebot von Abwechslung und Arbeitsbereicherung können auf Grund der fehlenden technischen und organisatorischen Grundlagen nicht erzielt werden. Die Flexibilisierung von Arbeitsinhalten und das projektorientierte Arbeiten in der digitalen Arbeitswelt bedürfen des weiteren Ausbaus und sind im jetzigen Stadium als Schwäche zu klassifizieren.

Interne Kommunikation

Die interne Kommunikation ist Voraussetzung für die Leistungserbringung in Dienstleistungsbetrieben wie der öffentlichen Verwaltung. Sie kann eine Mehrfachbefassung mit gleichen Themen und Fragestellungen verhindern und damit zu effizienten und qualitativ hochwertigen Arbeitsergebnissen beitragen. Die neuen Wege der digitalen Arbeitserleichterung durch thematische Diskussionen in Messenger-Diensten oder Mitarbeiterforen sowie die gemeinsame Erfassung, Bearbeitung und Dokumentation von Arbeitsprozessen in Wikis oder in einem Wissensmanagementsystem werden beim Landratsamt Ostalbkreis nicht angeboten. Interne Abstimmungen werden vorwiegend bei Besprechungsrunden oder über Telefon und E-Mail vorgenommen. Werden diese Vorgänge nicht in der digitalen Datei-

¹¹² Vgl. Landratsamt Ostalbkreis, Digitale Strategie 2020, a.a.O., S. 14.

ablage oder durch Ausdrucken und Aufbewahren dokumentiert, geht Prozess- und Entscheidungswissen verloren und muss mühsam rekonstruiert werden. Das Potenzial von digital dokumentierten Vorgängen besteht in der besseren Einarbeitung von neuen Bediensteten. Außerdem können z.B. Wiki-Einträge zu bestimmten Arbeitsabläufen und Produkten dem einfacheren Erlernen der Hintergründe und zu berücksichtigenden Faktoren dienen.

Das Extranet der Landkreisverwaltung bietet zwar Informationen zu zahlreichen Themen rund um den Arbeitsplatz, es bietet aber kein internes Kommunikationsforum an. Das auch für beurlaubte Bedienstete zugängliche Extranet könnte um eine Plattform für den themenbezogenen Austausch erweitert werden und gleichzeitig dem Erhalt von Wissen über Wiki-Elemente dienen. Die jetzige herkömmliche digitale Kommunikation, die sich auf den E-Mail-Austausch beschränkt, ist angesichts der vielfältig vorhandenen und relativ günstigen Softwareangebote in den Bereichen Wissensmanagement, Wikis und Messenger-Diensten als Schwäche zu bewerten.

Externe Kommunikation

Die externe Kommunikation umfasst neben dem Bürger- und Kundenkontakt den Austausch und Dialog mit weiteren Anspruchsgruppen der öffentlichen Verwaltung wie beispielsweise in Bürgerbeteiligungsprozessen. Die Kommunikation im digitalen Raum vereinfacht den zeitunabhängigen Zugang zu öffentlichen Leistungen und Informationen. Das Landratsamt Ostalbkreis betreibt eine sehr aktive Öffentlichkeitsarbeit und nutzt dazu die eigene Internetpräsenz sowie das soziale Medium Facebook. Beide Mittel dienen in erster Linie der Informationsverbreitung, da bei Meldungen des Landratsamtes auf Facebook selten fundierte Diskussionen geführt, sondern wenn überhaupt eher kurze Kommentare hinterlassen werden.

Bei der Bürgerbeteiligung werden öffentliche Veranstaltungen durchgeführt, an denen Interessierte persönlich teilnehmen müssen.¹¹³ Elemente der E-Participation wie ein moderiertes Internetforum oder ein Bürgerhaushalt zur Sammlung von Anregungen und Bewertungen werden bisher nicht genutzt.

¹¹³ Zum Beispiel wurde im Vorfeld der geplanten Erweiterung einer Mülldeponie zur Informationsveranstaltung eingeladen. Landratsamt Ostalbkreis, Pressemitteilung Nr. 58 vom 02.02.2016.

Als gesicherter Kommunikationsweg ist bisher eine De-Mail-Adresse für die gesamte Landkreisverwaltung eingerichtet.¹¹⁴ Obwohl damit der Zugang eröffnet ist, stehen darüber hinaus keine weiteren digitalen Angebote wie Videokonferenzen oder Messenger-Dienste zur Verfügung. Die technische Ausstattung ist dafür an den Arbeitsplätzen und in Besprechungszimmern nicht vorhanden. Ebenso endet die Kommunikationsmöglichkeit beim Verfahren zur Online-Zulassung von Kraftfahrzeugen in dem Moment, wenn am Ende trotz digital erfasster Daten das persönliche Erscheinen in der Behörde notwendig wird.

Lediglich die einzelnen Bediensteten können über ein Verzeichnis auf der Internetseite und ein Kontaktformular erreicht werden. Vor dem Hintergrund des technisch Möglichen sind die digitalen Kommunikationswege zu Bürgern und Partnern des Landratsamtes Ostalbkreis sehr eingeschränkt umgesetzt und dieses strategische Handlungsfeld als Schwäche zu bewerten.

Arbeitsorganisation

Die Arbeitsorganisation für den Arbeitsplatz der Zukunft steht vor der Aufgabe, die aus der Flexibilisierung der zunehmend digitalen Kommunikation entstehenden neuen Prozesse zu gestalten und optimal auszurichten. Über passende Softwareumgebungen, die Prozessabläufe und erfolgte Kommunikation parallel abbilden, können virtuelle Teams effizient arbeiten. In der digitalen Strategie „Landkreisverwaltung Ostalbkreis 2020“ wurde das Ziel formuliert, dass aufbauend auf der E-Akte als Dokumentenmanagementsoftware ein Workflowprozess zur Vorlage¹¹⁵ von Sachverhalten an Vorgesetzte geplant ist. Über diese Planung hinaus existieren bereits auf externen Servern basierte Anwendungen wie das Bewerbungsmanagementsystem Check-In. Einzelne Bewerbungsverfahren können von berechtigten Nutzerkreisen mit Kommentaren versehen und jederzeit der aktuelle Verfahrensstand eingesehen werden. Dadurch entfallen zahlreiche telefonische Nachfragen und der Prozess ist vom Eingang der Bewerbungen bis zum Versand der Zu- oder Absageschreiben digital dokumentiert. Trotz dieses etablierten Einzelverfahrens überwiegen im Verwaltungsalltag noch die herkömmlichen Hauspost- und

¹¹⁴ https://www.ostalbkreis.de/sixcms/detail.php?_topnav=70&_sub1=801&id=800 [12.11.2017].

¹¹⁵ Vgl. Landratsamt Ostalbkreis, Digitale Strategie 2020, a.a.O., S. 7.

Verfahrensabläufe. So existiert bis dato die Urlaubskarte auf Papier und auch Arbeitszeitznachweise werden nach wie vor ausgedruckt und nicht über ein elektronisches Zeiterfassungssystem verarbeitet.

Die oben beschriebene Softwarelösung zum Bewerbungsverfahren, das übergreifend von der Personalstelle, dem Personalrat und dem betroffenen Geschäftsbereich genutzt wird, stellt aber in der Gesamtbetrachtung noch die Ausnahme dar, weshalb das Feld der Arbeitsorganisation bei der internen Ressourcenbetrachtung noch als Schwäche einzuordnen ist.

Arbeitsplatzgestaltung

Die Büroraumstruktur des Landratsamtes Ostalbkreis ist von historischen Verwaltungsgebäuden geprägt. Der größte Standort, das Ostalbkreishaus in Aalen mit rund 500 Arbeitsplätzen, stammt aus dem Jahr 1984 und umfasst in klassischen Zellenstrukturen überwiegend Einzel- und Doppelzimmer. Auch zwei weitere kreiseigene Dienststellen in Schwäbisch Gmünd sind durch traditionelle Büroaufteilungen geprägt und bereits über 60 Jahre alt. Bei zwei jüngeren Mietgebäuden sind hingegen bereits offene Bürokonzepte mit expliziten Kommunikationszonen bis hin zu Dachterrassen umgesetzt worden. Auch für den anstehenden Neubau eines zweiten Verwaltungsgebäudes in Aalen sollen moderne und auf die digitale Arbeitswelt abgestimmte Büroraumkonzepte umgesetzt werden.¹¹⁶

Als Reaktion auf die im Geschäftsbereich Jobcenter bereits flächendeckend eingeführte E-Akte wurden dort moderne PC-Arbeitsplätze mit zwei Bildschirmen geschaffen. Auch bei den mobilen Endgeräten werden Arbeitsmittel zur täglichen Verwendung und Arbeitserleichterung beschafft. Die bisherigen Aktivitäten und der strategische Beschluss zur weiteren Umsetzung der Arbeitsplatzgestaltung in der digitalisierten Arbeitswelt sind deshalb als Stärke zu definieren.

¹¹⁶ Vgl. Beschlussantrag Nr. 5 der Vorlage Nr. 156-2/2017, Sitzung des Kreistags vom 17.10.2017, <https://web.ostalbkreis.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=3854>.

Zusammenfassender Überblick

Die Analyse der internen und vom Landratsamt Ostalbkreis zu beeinflussenden Stärken und Schwächen innerhalb der digitalen Arbeitswelt werden in der nachfolgenden Tabelle zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 3: Stärken-Schwächen-Analyse (Ressourcenbetrachtung)

Stärken	Schwächen
Örtliche Flexibilisierung der Arbeitsleistung	Flexibilisierung der Aufgabeninhalte
Zeitliche Flexibilisierung der Arbeitsleistung	Interne Kommunikation
Arbeitsplatzgestaltung	Externe Kommunikation
---	Arbeitsorganisation

Quelle: Eigene Darstellung.

6.3.2 Chancen-Risiken-Analyse (Umfeldbetrachtung)

Die Chancen-Risiken-Analyse betrachtet das Umfeld des Landratsamtes Ostalbkreis und identifiziert Trends und Entwicklungen, die für die Organisation unterstützend oder hindernd wirken können. Das Umfeld wird ganz konkret durch die Gesetzgebung bis zur EU-Ebene (E-Vergabe, Einheitlicher Ansprechpartner), durch technologische Innovationen sowie sich verändernde Ansprüche an die Verwaltung von innen und außen geprägt.

Chancen

Das Landratsamt Ostalbkreis führt sowohl Aufgaben der staatlichen unteren Verwaltungsbehörde als auch kommunale Aufgaben in Eigenverantwortung aus. Durch das geplante zentrale Verwaltungsportal nach dem Onlinezugangsgesetz kann das Landratsamt profitieren, indem es seinen spezifischen Leistungskatalog überprüft und geeignete Produkte und Dienstleistungen über das Portal anbietet. Es ist davon auszugehen, dass bundesweit einheitliche Standards für die Identifizierung¹¹⁷ gegenüber der öffentlichen Verwaltung und Synergieeffekte durch gemeinsame Softwarelösungen für Einsparungen und geteiltes Spezialwissen sorgen und die einzelnen Kommunen dadurch entlastet werden. Das Verwaltungsportal würde zeitgleich den digitalen Zugangskanal in die Landkreisverwaltung

¹¹⁷ Vgl. das in § 2 Abs. 5 Onlinezugangsgesetz (Fn. 39) beschriebene Nutzerkonto.

verbessern und damit zur Grundlage für die organisatorische Umsetzung einer Frontoffice- und Backoffice-Struktur werden. Die Disposition und die konzentrierte Sachbearbeitung der digital eingegangenen Vorgänge wären dann möglich und könnten zugleich zur Optimierung von Geschäftsprozessen genutzt werden.

Das Verwaltungsportal bietet neben der Verbesserung für externe Antragsteller aus interner Perspektive die Chance zur engeren Kooperation von Behörden über bisherige räumliche und sachliche Zuständigkeitsgrenzen hinweg. Über gemeinsame Organisationseinheiten können beispielsweise juristische oder organisatorische Grundsatzfragen und technische Rahmenbedingungen bearbeitet und festgelegt werden. Dadurch lassen sich Synergieeffekte erzielen und bei hohen Fallzahlen durch den digitalen Arbeitsraum unter Einhaltung von gemeinsamen Standards die Vorgänge auch behördenübergreifend bearbeiten. Dieser tiefgreifende Reformprozess würde für die Kundinnen und Kunden der Verwaltung keine spürbaren Änderungen mit sich bringen. Die Verwaltungsebenen müssten aber große gesetzgeberische wie organisatorische Anstrengungen unternehmen und Reformbereitschaft zeigen. Bei erfolgreicher Umsetzung würden sich die öffentlichen Verwaltungen zu flexibleren und anpassungsfähigeren Dienstleistungsunternehmen entwickeln. Damit könnten sie besser auf die sich verändernde Erwartungshaltung ihrer Anspruchsgruppen reagieren.

Auch im Feld von Bürgerbeteiligung und Transparenz kann das Landratsamt die vorhandenen Angebote durch digitale Plattformen erweitern. Das bestehende Ratsinformationssystem¹¹⁸ umfasst Sitzungsvorlagen und Beschlüsse des Kreistags und seiner Ausschüsse und könnte zu einer echten E-Participation-Plattform mit Diskussionsforen für Bürgerschaft, Kreistagsfraktionen und Verwaltung ausgebaut werden. Dadurch bestünde z.B. die Möglichkeit, dass Fraktionen ihre Standpunkte zu aktuellen kreispolitischen Themen nicht nur im Amtsblatt, sondern über ein Onlineforum des Landratsamtes veröffentlichen und direkt mit der Bürgerschaft diskutieren. In dieser Dialog- und Beteiligungsplattform könnten auch Ergebnisse von vor Ort durchgeführten Bürgerforen abgebildet und durch moderierte Onlineverfahren ergänzt werden.

¹¹⁸ Vgl. das Bürgerinformationssystem unter <https://web.ostalbkreis.de/bi/allris.net.asp>.

Weiter bietet sich die Chance, die bereits sehr umfassende Internetpräsenz unter ostalbkreis.de zur Informationsplattform im Sinne von Open Government und Open Data auszubauen. Damit könnten öffentliche Daten zum Haushalt, zu immissions-schutzrechtlichen Genehmigungsverfahren oder zu vergebenen Aufträgen und gewährten Förderungen dargestellt werden. Diese relativ günstig zu realisierende öffentliche Bereitstellung von bereits vorhandenen Daten kann behilflich sein, um Konflikte auf Grund von verschiedenen Wissensständen zu vermeiden und gleiche Voraussetzungen innerhalb von Bürgerbeteiligungsprozessen zu schaffen.

Eine weitere Chance zur Verbesserung des Serviceangebotes stellt die engere Kooperation des Landratsamtes mit den kreisangehörigen Gemeinden dar. Das Frontoffice zur Antragsannahme und ersten Kundenberatung könnte ohne Weiteres in den Bürgermeisterämtern vor Ort und dadurch näher an den Kundinnen und Kunden liegen. Über Sprechzeiten und Terminvereinbarungen wäre es möglich, dort dann über Videokonferenzen in einem geschützten Raum die Ansprechpartner der Kreisverwaltung zu erreichen und die Vollständigkeit von Unterlagen zu prüfen oder Beratungen durchzuführen. Dieses Angebot von gemeinsam genutzten Bürgerbüros¹¹⁹ würde für die Kundschaft der Verwaltung einen echten Mehrwert darstellen und die interkommunale Kooperation stärken. Vor Ort bereits bestehende und öffentlich finanzierte Infrastruktur könnte so besser ausgenutzt werden und gesamtwirtschaftlich betrachtet Entlastungen durch den Abbau von Doppelstrukturen erbringen. So könnte das Landratsamt Ostalbkreis diverse Dienststellen in Bopfingen, Ellwangen und Schwäbisch Gmünd zu Gunsten der oben genannten Aufgabenteilung mit kreisangehörigen Gemeinden aufgeben und vormals getrennte Fachbereiche wieder räumlich und organisatorisch zusammenführen.

Während sich Crowdfunding beispielsweise in der Medien- und Kreativbranche bereits etabliert hat, dehnt sich der digitale Arbeitsmarkt über die *On-Demand*

¹¹⁹ In einem weiteren Schritt könnten die interkommunalen Bürgerbüros um private Dienstleister wie Kreditinstitute oder Postzusteller erweitert und zu multifunktionalen Serviceläden ausgebaut werden. Vor allem der ländliche Raum, der vom Rückzug von Dienstleistern aus der Fläche betroffen ist, könnte dadurch profitieren. Vgl. *Lenk/Klee-Kruse, Multifunktionale Serviceläden, Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter*, 2000, S. 78.

*Economy*¹²⁰ auf weitere Sektoren aus. Das Landratsamt könnte bereits heute die Möglichkeiten der Plattformökonomie¹²¹ nutzen und in Teilbereichen die Erbringung von Projektleistungen offen im Internet anbieten. So würde sich die Chance bieten, dass Sonderaufgaben wie die Erstellung von Broschüren oder die Vorbereitung und Durchführung von Kongressen über externe Crowdworker erledigt werden und die Verwaltung sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren kann. Als positiver Nebeneffekt könnten durch den flexiblen Einsatz von externen Crowdworkern laufende Betriebs- und Vorhaltekosten wie beispielsweise für die Hausdruckerei eingespart werden.

Risiken

Der Transformationsprozess zur digitalen Arbeitswelt bedarf der Ausgestaltung von vielen bisher nicht bekannten und diskutierten Themenfeldern wie dem Beschäftigtendatenschutz und der Sicherung der Daten gegenüber Unberechtigten. Die technischen Möglichkeiten erschaffen den gläsernen Mitarbeiter und wecken Begehrlichkeiten bei der Nutzung der gewonnenen Arbeitsdaten zur Beurteilung des individuellen Einsatzes bis hin zur leistungsorientierten Bezahlung.

Außerdem stehen öffentliche Daten im Interesse der Privatwirtschaft¹²² und krimineller Akteure. Der Ausbau von mobiler Arbeit und Cloudanwendungen schafft viele neue Schnittstellen für mögliche manipulierende Angriffe von außen oder sogar von innen. Die Sicherheit der IT-Infrastruktur und der besonders geschützten individuellen Sozialdaten stellt große technische und organisatorische Anforderungen an das Landratsamt. Die Datensicherheit stellt deshalb ein sehr großes Risiko für eine umfassende Digitalisierung der Verwaltung dar. Gleiches gilt für die Gewährleistung der Verfügbarkeit von Hard- und Softwarekomponenten sowie der Ausfallsicherheit, um kostenintensive Leerlaufzeiten zu verhindern.

¹²⁰ Bei der On-Demand Economy wird z.B. eine vom Nachfrager bestimmte Arbeitsleistung über eine Onlineplattform angeboten und bei einer Einigung über die Vergütung darüber vermittelt. Vgl. BMAS (Hg.), Digitalisierung der Arbeitswelt, Werkheft 01, 2016, S. 52 ff.

¹²¹ Vgl. Schmidt, Arbeitsmärkte in der Plattformökonomie - Zur Funktionsweise und den Herausforderungen von Crowdwork und Gigwork, 2016, S 9.

¹²² Vgl. Südwest-Presse, „Gieriger Blick auf städtische Daten - Google & Co. wollen an die Daten aus IT-Struktur und smarten Stromnetzen“, <http://www.swp.de/ulm/nachrichten/wirtschaft/gieriger-blick-auf-staedtische-daten-17903411.html> [18.11.2107].

Ein weiteres Risiko besteht in der Aufgabenkomplexität der öffentlichen Verwaltung. Da das gesetzliche und freiwillige Aufgabenportfolio durch höhere Regierungsebenen und die Kommunalpolitik definiert wird und Themenstellungen oft nur temporär die Verwaltung beschäftigen, besteht die Gefahr, dass Softwarelösungen zu individuell gestaltet werden. Dies kann zu großen finanziellen Belastungen und zur Frustration der eigens geschulten Anwender führen.

Auch das zentrale Verwaltungsportal von Bund, Ländern und Kommunen kann ein finanzielles und organisatorisches Risiko für das Landratsamt Ostalbkreis darstellen. Sollte dieses sehr komplexe Projekt nicht langfristig gültige Standards etablieren und alle Partner mit deren Erfahrungen einbinden, besteht das Risiko von hohen und dauerhaften Anpassungskosten der eigenen IT und immer neuen Vorgaben durch Bund und Länder.

Die digitale Reform der Verwaltung dürfte zudem auf Widerstand stoßen, da meistens beharrende Kräfte an der analogen Welt festhalten und bisher praktizierte Abläufe beibehalten möchten. Im Besonderen müssen Führungskräfte und weitere Multiplikatoren in den Prozess eingebunden werden, damit der Veränderungsprozess nicht von außen durch Bund und Land gestaltet und mittels neuer digitaler Verfahren dem Landratsamt aufgezwängt wird. Die Fremdbestimmung des eigenen Digitalisierungsprozesses durch Dritte stellt deshalb ein weiteres Risiko dar.

Zusammenfassender Überblick

Das Landratsamt Ostalbkreis kann die äußeren Rahmenbedingungen der digitalen Transformation nur bedingt beeinflussen. Aus den Entwicklungen in seinem Umfeld ergeben sich Chancen und Risiken, die nachfolgend zusammengefasst sind.

Tabelle 4: Chancen-Risiken-Analyse (Umfeldbetrachtung)

Chancen	Risiken
Einbindung in das Onlineportal von Bund und Ländern (Synergieeffekte)	Beschäftigtendatenschutz (Überwachung, Leistungsfeststellung)
Ermöglichung einer Struktur mit Front- und Backoffice	Datensicherheit (Externe und interne Hackerangriffe)
Interkommunale Kooperation	Ausfallsicherheit der IKT-Infrastruktur
Ausbau der Bürgerbeteiligung über weitere E-Participation-Angebote	IKT-Anpassungskosten (Aufgabenkomplexität und Fremdbestimmung)
Verbesserung der Transparenz (Open Government / Open Data)	Gestaltung der digitalen Arbeitsprozesse durch die Verfahrenshoheit Dritter
Gemeinsame Bürgerbüros mit kreisangehörigen Gemeinden	---
Nutzung von Onlineplattformen für Sonderaufgaben (Crowdworking)	---

Quelle: Eigene Darstellung.

6.3.3 SWOT-Analyse und Ableitung von Strategien

Nach der Definition der strategischen Handlungsfelder zur digitalen Arbeitswelt wurden deren Dimensionen und konkreten Ausprägungen am Beispiel des Landratsamtes Ostalbkreis untersucht. Mit der Stärken-Schwächen-Analyse wurde die interne Verwaltungsperspektive eingenommen und der Ist-Zustand bewertet. Das Umfeld der Landkreisverwaltung wurde vor allem hinsichtlich der gesetzlichen und technologischen Rahmenbedingungen auf Chancen und Risiken hin analysiert. In der nachfolgenden Übersicht werden die Erkenntnisse der Ressourcen- und Umfeldanalyse gegenübergestellt.

Abbildung 2: Ergebnisse der Ressourcen- und Umfeldanalyse

Ressourcenanalyse	Stärken	Chancen	Umfeldanalyse
	<ul style="list-style-type: none"> - Örtliche Flexibilisierung der Arbeitsleistung - Zeitliche Flexibilisierung der Arbeitsleistung - Arbeitsplatzgestaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Einbindung in Onlineportal von Bund und Ländern - Interkommunale Kooperation - Ausbau von E-Participation und Open Government - Gemeinsame Bürgerbüros mit kreisangehörigen Gemeinden - Nutzung von Crowdfunding 	
	Schwächen	Risiken	
	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilisierung der Aufgabeninhalte - Interne Kommunikation - Externe Kommunikation - Arbeitsorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschäftigtendatenschutz - Datensicherheit (Schutz vor Manipulation und Ausfall) - IKT-Anpassungskosten durch Aufgabenkomplexität - Abhängigkeit von Dritten bei Gestaltung von Verfahren 	

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus der Gegenüberstellung der weitgehend selbst zu verantwortenden Stärken und Schwächen und den nur weniger beeinflussbaren Umweltbedingungen der Chancen und Risiken sollen Strategien für die erfolgreiche Gestaltung der digitalen Arbeitswelt beim Landratsamt Ostalbkreis abgeleitet werden. In der SWOT-Analyse werden Antworten darauf gesucht, wie eigene Stärken genutzt werden können, um externe Chancen zu ergreifen und externe Risiken zu minimieren. Gleichzeitig wird überlegt, wie die vorhandenen Schwächen verbessert werden können, um externe Chancen doch nutzen zu können und für Risiken aus dem Umfeld der Organisation gerüstet zu sein.

Ableitung von Stärken-Chancen-Strategien

Mit dem vielfältigen Angebot an Teilzeitmodellen, Heimarbeit und mobiler Arbeit hat das Landratsamt Ostalbkreis die Grundvoraussetzung für die Organisation von Frontoffice- und Backoffice-Strukturen erfüllt. Diese Stärke des zeit- und ortsflexiblen Arbeitens sollte über den Kreis der Führungskräfte und Bediensteten

mit hohem Außendienstanteil hinaus flächendeckend ausgebaut werden. Damit könnten die Chancen, die der Einstieg in den Onlineportalverbund von Bund und Ländern und der Betrieb von gemeinsamen Bürgerbüros mit Gemeinden bieten, genutzt werden.

Gleichzeitig sollten die Arbeitsplätze und die IKT-Infrastruktur so gestaltet werden, dass im virtuellen Raum Kooperationen mit anderen Kommunen oder Partnern der Verwaltung ermöglicht werden und die Betreuung von E-Participation-Angeboten gelingen kann.

Die Führungskräfte sollten dafür sensibilisiert werden, dass sie im Sinne der dezentralen Ressourcenverantwortung selbstständig Flexibilisierungspotenziale in ihren Verantwortungsbereichen erkennen und über die interne Perspektive hinaus auch die Chancen des externen Crowworkings verstehen und nutzen können.

Ableitung von Stärken-Risiken-Strategien

Eine elementare Aufgabe bei der Gestaltung des digitalen Arbeitens und der Arbeitsplatzumgebung stellt die Gewährleistung des Datenschutzes und der Datensicherheit dar. Das Landratsamt wird in diesem Gestaltungsprozess den Beschäftigtendatenschutz als eigenständiges Thema definieren und mit der Personalvertretung und den Bediensteten unter Berücksichtigung der Anforderungen der verschiedenen Arbeitsbereiche regeln müssen. Nur wenn die Bediensteten die digitale Arbeitswelt nicht aus Angst vor Überwachung und minutengenaue Leistungsbeurteilung meiden, können deren Potenziale ausgeschöpft werden. Das Gleiche gilt für die Sicherheit der IKT-Infrastruktur vor Manipulation und technischem Ausfall, welche ebenfalls zu Bedenken und Misstrauen gegenüber den neuen virtuellen Arbeitsprozessen führen würden.

Die Implementierung von neuen softwaregestützten Verfahren ist meist sehr kosten- und schulungsintensiv. Das Landratsamt kann hier von Dritten wie höheren Verwaltungsebenen oder den vorgefertigten Lösungen von kommunalen Rechenzentren abhängig sein. Damit bei den Anwendern und Umsetzern von neuen Verfahren erst gar kein Unmut entsteht, könnte die Einführung von Softwareanwendungen in einem festgelegten Prozess über eine zentrale Organisationseinheit

wie z.B. einem Chief Digital Officer koordiniert und gemeinsam mit Fachbereichen geprüft werden.

Ableitung von Schwächen-Chancen-Strategien

Um sich bietende externe Chancen nutzen zu können, sind eigene Schwächen zu verbessern. Das Landratsamt Ostalbkreis steht vor der Aufgabe, die Arbeitsinhalte flexibler und schneller anzupassen, um auf externe Entwicklungen, die sich beispielsweise im Rahmen der E-Participation sehr kurzfristig ergeben, reagieren zu können. Dazu ist auch die Arbeitsorganisation anzupassen, um sich zum agilen und digitalen Dienstleistungsbetrieb entwickeln zu können. Die Potenziale des internen und externen Crowworkings sowie der interkommunalen Kooperationsformen können nur mit einer größeren Flexibilität von Führungskräften, Bediensteten und der Organisation genutzt werden.

Entscheidend ist des Weiteren die Verbesserung der verwaltungsinternen Kommunikation sowie der gesicherten Kommunikationskanäle mit Externen. Die Abstimmungsprozesse zwischen dem Frontoffice und dem Backoffice in seinen unterschiedlichen Ausprägungen vom Bürgerbüro über das digitale Verwaltungsportal bis hin zu virtuellen Teams unter Beteiligung von anderen Kommunen oder Dritten aus der On-Demand Economy werden neue Formen wie interne Apps oder Foren erfordern. Ebenso ist für die Kontaktaufnahme mit Externen prinzipiell jeder Arbeitsplatz mit den Möglichkeiten der qualifizierten und rechtssicheren Kommunikation über elektronische Signaturen oder ähnliche Verfahren auszustatten.

Für diese vorhandenen internen Schwächen besteht ein Aufholbedarf, um auf die disruptiven und sich sehr schnell vollziehenden Änderungen der digitalen Arbeitswelt vorbereitet zu sein.

Ableitung von Schwächen-Risiken-Strategien

Das größte Gefährdungspotenzial für eine gelingende Umsetzung der digitalen Arbeitswelt besteht im Aufeinandertreffen von eigenen Schwächen mit externen Risiken. Um diese Konstellation erfolgreich bewältigen zu können, bedarf es einer gezielten Risikominimierung. Da sich die Themen virtuelle Kommunikation und Flexibilisierung von Arbeitsinhalt und -organisation noch im Aufbau befinden,

sollten bereits heute die risikobehafteten Entwicklungen bei Datenschutz, Datensicherheit und der IKT-Infrastruktur berücksichtigt werden.

Um aktuelle gesetzliche Vorgaben wie die EU-Datenschutz-Grundverordnung¹²³ zu erfüllen und das Thema des Beschäftigtendatenschutzes umfassend zu bearbeiten, sollte das Landratsamt Ostalbkreis einen Datenschutzbeauftragten installieren und mit den entsprechenden Koordinierungs- und Entscheidungsbefugnissen ausstatten. Für die Gestaltung der Kommunikationswege, die Verantwortung der Datensicherheit und die Auswahl der Hard- und Softwareumgebung sollte ein Chief Digital Officer auf herausgehobener strategischer Ebene, z.B. als Stabstelle oder im Büro des Landrats, berufen werden.

Denkbar wäre ebenfalls die Bündelung der Themen Digitalisierung der Arbeitswelt, IKT-Infrastruktur für Verwaltung und kreiseigene Schulen, E-Participation, Open Government, Datenschutz und Datensicherheit in einem eigenen Geschäftsbereich der Landkreisverwaltung. Diese Organisationseinheit hätte neben der Erarbeitung einer übergreifenden Digitalisierungsstrategie des Ostalbkreises die Aufgabe zur regelmäßigen Überprüfung der Fortschritte auf operativer Ebene. Weiterhin könnten von dort zentral die begleitende Schulung und Sensibilisierung der Führungskräfte und Anwender für digitale Arbeitsprozesse verantwortet werden.

Zusammenfassung der SWOT-Strategien

Die aus der Ressourcen- und Umfeldanalyse abgeleiteten SWOT-Strategien zeigen den Handlungsbedarf auf, um eigene Stärken auszubauen und sich bietende Chancen zu ergreifen. In der nachfolgenden Abbildung werden die einzelnen Strategien zusammengefasst.

¹²³ Vgl. Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016.

Abbildung 3: Ableitung von Strategien aus der SWOT-Analyse

SWOT-Strategien		Ressourcenanalyse	
		Stärken	Schwächen
Umfeldanalyse	Chancen	<u>Stärken-Chancen-Strategien</u> Angebot der zeit- und ortsflexiblen Arbeit über den Kreis der Führungskräfte und Außendienstmitarbeiter hinaus Ausbau der IKT-Infrastruktur als Grundlage für (interkommunale) Kooperationen im virtuellen Raum und für E-Participation Sensibilisierung der Führungskräfte für externes Crowdfunding	<u>Schwächen-Chancen-Strategien</u> Entwicklung des Landratsamtes Ostalbkreis zum agilen und flexiblen Dienstleistungsbetrieb Stärkung der internen Kommunikation über eine eigene „Landratsamt-App“, Mitarbeiterforen und Wikis Gesicherte und qualifizierte externe Kommunikation an jedem Arbeitsplatz anbieten
	Risiken	<u>Stärken-Risiken-Strategien</u> Garantie des Beschäftigtendatenschutzes Gewährleistung der Datensicherheit Definierter Prozess für die Einführung neuer Softwareanwendungen	<u>Schwächen-Risiken-Strategien</u> Installation eines Datenschutzbeauftragten Koordinierung der Aktivitäten durch einen Chief Digital Officer Schaffung eines eigenen Geschäftsbereiches Digitalisierung

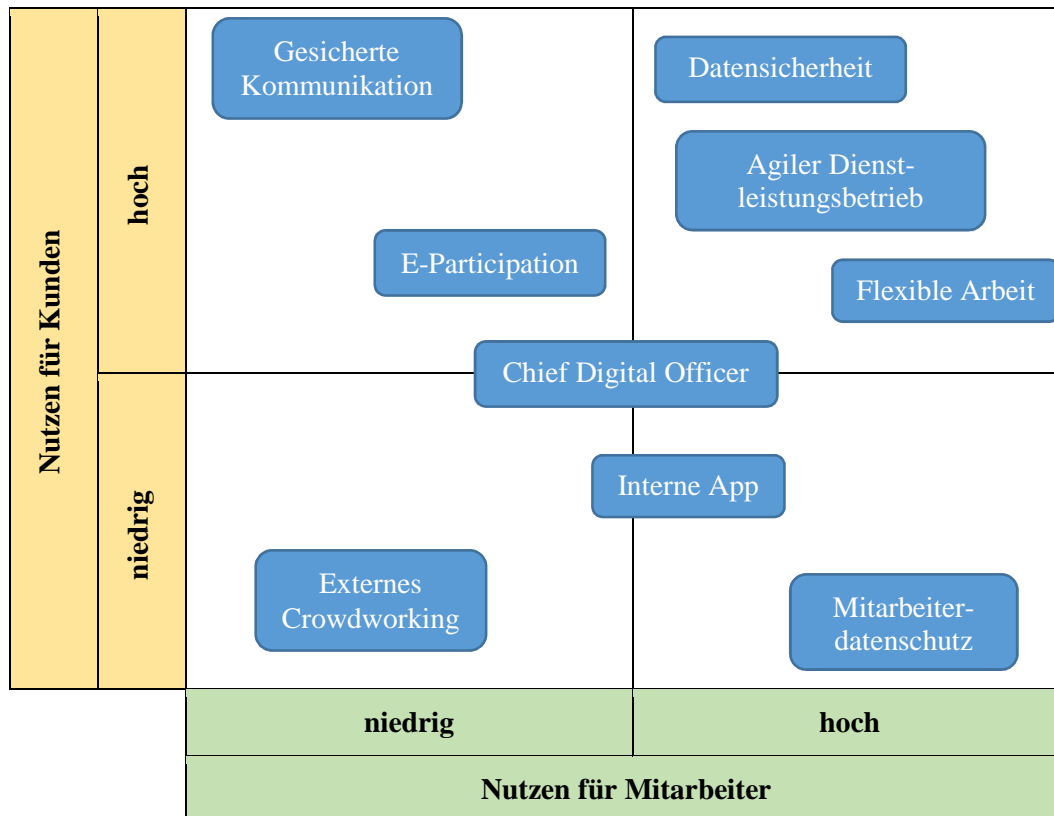
Quelle: Eigene Darstellung.

Die konkrete Formulierung der SWOT-Strategien ermöglicht eine Eingrenzung der zuvor definierten strategischen Handlungsfelder auf erfolgskritische Faktoren. Die ermittelten zwölf SWOT-Strategien binden in unterschiedlichster Weise personelle und finanzielle Ressourcen, weshalb über die Portfolio-Analyse eine Gewichtung und Priorisierung der einzelnen Maßnahmen vorgenommen wird. Anschließend sollen die Maßnahmenbereiche über messbare Ziele operationalisiert werden.

6.4 Gewichtung durch die Portfolio-Analyse

In einem weiteren Schritt werden die SWOT-Strategien mittels der Portfoliotechnik analysiert und hinsichtlich ihres Beitrages zur erfolgreichen Umsetzung der digitalen Arbeitswelt beim Landratsamt Ostalbkreis gewichtet. Als Dimensionen der Portfolio-Matrix werden der Nutzen für Kunden und Mitarbeiter gewählt.

Abbildung 4: Portfolio-Matrix der Maßnahmenbereiche



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Portfolio-Matrix dient der Fokussierung auf die Maßnahmen mit dem höchsten Kunden- und Mitarbeiternutzen. Gleichzeitig kann an diesem Punkt der Strategiedefinition in einem Diskussionsprozess zwischen Verwaltung und Kreistag eine Rangfolge der angestrebten Maßnahmen erarbeitet werden. Als Grundlage sind die einzelnen Vorhaben genauer hinsichtlich ihres Zeit-, Ressourcen- und Finanzbedarfes zu analysieren und gegenseitige Wechselwirkungen zu berücksichtigen. So müssten beispielsweise organisatorische oder technologische Rahmenbedingungen zeitlich vorgezogen und geschaffen werden, wenn diese elementare Voraussetzungen für andere Maßnahmen darstellen.

7 Der Arbeitsplatz der Zukunft beim Landratsamt Ostalbkreis

Im vorherigen Kapitel wurden mit der Hilfe von Methoden des strategischen Controllings die erfolgskritischen Maßnahmenbereiche für die Gestaltung der digitalen Arbeitswelt für das Landratsamt Ostalbkreis ermittelt. Nach der Definition der strategischen Handlungsfelder erfolgte über die SWOT-Analyse eine Konkretisierung in Form von zwölf SWOT-Strategien und über die Portfoliotechnik eine Gewichtung und Priorisierung der Maßnahmenbereiche mit dem höchsten Kunden- und Mitarbeiternutzen. In diesem Kapitel soll die Digitalisierungsstrategie 2020 des Landratsamtes Ostalbkreis vor dem Hintergrund der Ergebnisse der SWOT- und Portfolio-Analyse kritisch analysiert werden. Anschließend wird ein Zielsystem mit beispielhaften Messgrößen entwickelt um zu veranschaulichen, wie die strategischen Ziele operationalisiert werden können.

7.1 Analyse der Strategie Digitale Landkreisverwaltung 2020

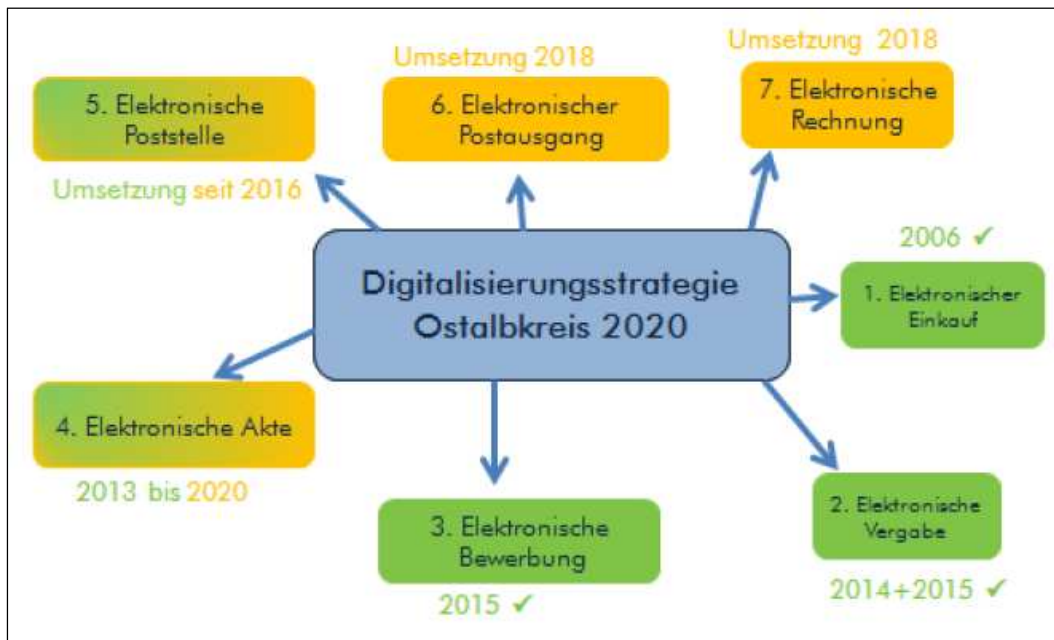
Das Landratsamt Ostalbkreis befindet sich noch am Beginn des umfassenden digitalen Transformationsprozesses der Verwaltung. Die „Digitale Strategie Landkreisverwaltung Ostalbkreis 2020“ wurde auf strategischer Ebene mit der Verwaltungsspitze abgestimmt und am 04.10.2017 vom zuständigen Ausschuss für Bildung und Finanzen als Maßnahmenplan beschlossen. Mit der stufenweisen Einführung des Dokumentenmanagementsystems enaio und der E-Akte werden die Grundvoraussetzungen für die digitale Arbeit gelegt.¹²⁴ Die Digitale Strategie 2020 wurde federführend durch den Fachbereich Organisation in Abstimmung mit der hausinternen IT-Abteilung, dem Geschäftsbereich Information und Kommunikation, erarbeitet. Neben der Optimierung von Arbeitsprozessen wie der beabsichtigten Einführung eines Workflow-Management-Systems stehen daher auch die technischen Grundlagen (Hardware, Software, Arbeitsplatzgestaltung) und deren Kosten im Mittelpunkt des Strategiepapiers.¹²⁵

¹²⁴ Vgl. Landratsamt Ostalbkreis, Digitale Strategie 2020, a.a.O., S. 11.

¹²⁵ Vgl. Landratsamt Ostalbkreis, Digitale Strategie 2020, a.a.O., S. 17 f.

Die Digitalisierungsstrategie 2020 stellt sieben Maßnahmenbereiche in einem Zielsystem bis zum Jahr 2020 dar.

Abbildung 5: Zielsystem der Digitalisierungsstrategie 2020



Quelle: Landratsamt Ostalbkreis, Digitale Strategie 2020, a.a.O., S. 7.

Zur Eingrenzung der Zielfelder ist zu bemerken, dass diese allesamt die internen Abläufe optimieren oder bereits bestehende gesetzliche Auflagen (E-Rechnung¹²⁶, E-Akte¹²⁷) umsetzen sollen. Auffällig ist zudem, dass die E-Vergabe als bereits umgesetzt angegeben wird, dies aber nur für EU-weite überschwellige Vergabeverfahren zutrifft und unterschwellige Vergabeverfahren zum Großteil noch über analog ausgefüllte Vergabeunterlagen und deren Einreichung ausgeführt werden. Für die Ermöglichung von aussagekräftigen Fortschrittsberichten zur Digitalisierung des Landratsamtes und seiner Prozesse wären die Ziele genauer zu beschreiben und in diesem Beispielsfall auf die konkreten Vergabearten herunterzubrechen. So könnten z.B. alle Vergabeverfahren der Landkreisverwaltung in einem Kalenderjahr erhoben und diese Erfassung des Ist-Zustandes als Ausgangspunkt

¹²⁶ Vgl. Artikel 7 der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen.

¹²⁷ Die E-Akte soll die Anforderungen des § 6 Abs. 4 EGovG BW zur Kommunikation zwischen dem Landratsamt Ostalbkreis und anderen Landesbehörden oder Gerichten erfüllen.

festgehalten werden. Als Zieldimension könnte beispielsweise ein sich steigernder Prozentsatz der vollelektronisch durchgeführten Vergabeverfahren definiert werden, um eine mögliche Zielabweichung auch belegen und gegebenenfalls begründen zu können.

Zum Zielsystem der Digitalisierungsstrategie 2020 ist außerdem anzumerken, dass die Kundenperspektive im Prinzip nicht in den Blick genommen wird. So werden innovative Verwaltungsverfahren wie die digitale Beantragung von Leistungen nicht explizit angesprochen. Gerade diese neuen und bequemen E-Government-Angebote liegen aber im Interesse von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen und können helfen Bürokratiekosten und Warte- und Anfahrtszeiten einzusparen. Auch die heute möglichen Angebote an moderierten Internetforen im Rahmen der E-Participation oder transparenzsteigernde Maßnahmen wie Open Data und Open Government werden nicht näher erläutert.

Das Thema Mitarbeiterdatenschutz wird nicht umfassend beleuchtet und lediglich auf eine Dienstvereinbarung¹²⁸ aus dem Jahr 2014 verwiesen, die jedoch nur den Einsatz des Dokumentenmanagementsystems als Softwarelösung regelt.

Auch das interne oder externe Crowdfunding, die Verbesserung der internen Kommunikation durch eine App oder die Etablierung eines Wissensmanagements und die flächendeckende örtliche und zeitliche Flexibilisierung der Arbeit werden in der Digitalisierungsstrategie 2020 vom 04.10.2017 nicht bearbeitet.

Lediglich die rechtssichere externe Kommunikation wird erwähnt und darauf verwiesen, dass sich über die bisher zentrale De-Mail-Adresse des Landratsamtes Ostalbkreis hinaus zusätzliche Kanäle in Planung befinden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Digitale Strategie 2020 zuerst die technischen Grundlagen des sehr breiten Themenspektrums der digitalen Arbeitswelt behandelt und die Kosten und Organisationsschritte darstellt (E-Akte, Dokumentenmanagementsystem, Elektronische Poststelle). Darauf aufbauend sollte mit Instrumenten des operativen Controllings wie der Balanced Scorecard ein Zielsystem mit verschiedenen Perspektiven und genauen Messgrößen aufgebaut

¹²⁸ Vgl. Landratsamt Ostalbkreis, Digitale Strategie 2020, a.a.O., S. 8.

und in periodischen Abständen die konkrete Zielerreichung überprüft und darüber der Verwaltungsspitze und den politischen Gremien berichtet werden.

7.2 Ableitung eines operativen Zielsystems

Ein entscheidender Punkt in Veränderungsprozessen wie der Gestaltung des Arbeitsplatzes der Zukunft in der digitalen Arbeitswelt ist der Schritt von der strategischen Planungsebene auf die operative Anwendungsebene. Nur wenn die Überführung von Visionen und Leitvorstellungen in konkrete Maßnahmen, deren Umsetzung und regelmäßige Erfolgskontrolle gelingt, können strategisch geplante Transformationsprozesse umgesetzt und die angestrebten Organisationsziele erreicht werden.

Das Landratsamt Ostalbkreis befindet sich seit mehr als 10 Jahren¹²⁹ im Prozess der Digitalisierung. Mit der Digitalen Strategie 2020 wurden von beiden Hauptorganen Landrat und Kreistag konkrete Zielfelder benannt und ein Zeithorizont¹³⁰ für deren Umsetzung definiert. Wie bereits im vorherigen Kapitel festgestellt wurde, sind die Maßnahmenfelder relativ undifferenziert gefasst und deshalb als schlagwortartige Oberbegriffe anzusehen. Zur Operationalisierung der Maßnahmen müssen diese in ein umfassendes und klar beschriebenes Zielsystem¹³¹ überführt und durch Kennzahlen und Messgrößen überprüfbar gemacht werden. Um verschiedene Perspektiven und deren Wechselbeziehungen zu berücksichtigen, bietet sich als Umsetzungsinstrument die Balanced Scorecard („ausgewogene Anzeigentafel“)¹³² an. Sie nimmt neben der Kunden- und der Mitarbeiterperspektive die Finanz- und die Geschäftsprozessperspektive in ihr Zielsystem mit auf. Bei ihrer Anwendung im öffentlichen Sektor wird als fünfte Perspektive der öffentliche Leistungsauftrag miteinbezogen, um die politisch gewollten Wirkungen von Maßnahmen als Besonderheit zu berücksichtigen.¹³³ Die Definition der Ziele, Messgrößen und Vorgaben sowie die Ausformulierung der einzelnen Aktivitäten, die zur Zielerreichung umgesetzt werden sollen, stellen einen sehr umfangreichen und

¹²⁹ Vgl. Landratsamt Ostalbkreis, Digitale Strategie 2020, a.a.O., S. 7.

¹³⁰ Vgl. Abbildung 5.

¹³¹ Vgl. KGSt (Hg.), Steuerung mit Zielen, Bericht Nr. 3/2001, S. 33 ff.

¹³² Vgl. Vahs, Organisation, 2012, S. 433.

¹³³ Vgl. Hopp/Göbel, Management in der öffentlichen Verwaltung, 2004, S. 67.

zeitintensiven Prozess dar, der möglichst unter Einbindung der Fachbereiche und der Bediensteten erfolgen sollte. Eine Balanced Scorecard kann je nach der Komplexität der Themenstellung insgesamt 25 und mehr Ziele beinhalten und dementsprechend umfangreich sein. Nachfolgend soll deshalb für das Landratsamt Ostalbkreis in den fünf Perspektiven nur beispielhaft jeweils ein Ziel aus der durchgeführten SWOT-Analyse abgeleitet und näher beschrieben werden.

Tabelle 5: Zielformulierungen einer Balanced Scorecard

Perspektive	Öffentlicher Leistungsauftrag
Ziel	Ausbau der E-Participation-Angebote
Messgröße	Schaffung eines Diskussionsforums für Bürgerschaft und Kreistag
Vorgabe	Drei moderierte Diskussionen zur Kommunalpolitik pro Jahr
Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> - Auswahlverfahren für eine Softwarelösung - Integration in das bestehende Ratsinformationssystem - Anforderungen klären zur Authentifizierung von Anwendern

Perspektive	Mitarbeiter (Lern- und Entwicklungsperspektive)
Ziel	Verbesserung der internen Kommunikation durch „Landratsamt-App“
Messgröße	Mitarbeiterumfrage zur Zufriedenheit mit der App
Vorgabe	50 % der Bediensteten nutzen die App mindestens wöchentlich
Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> - Auswahlentscheidung: fertige Marktlösung oder individuelle App - Sicherheitsstandards für die App festlegen - Spezifikationen der App über interne Umfrage ermitteln

Perspektive	Kunden
Ziel	Angebot der digitalen Dienstleistungen deutlich ausbauen
Messgröße	Anzahl der medienbruchfreien digitalen Dienstleistungen
Vorgabe	80 % der Dienstleistungen bis 2022 über digitale Zugänge durchführen
Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> - Identifizierung sämtlicher Dienstleistungen des Landratsamtes - Feststellung der Anzahl an analogen und digitalen Verfahren - Aktive Beteiligung am Portal nach dem Onlinezugangsgesetz

Perspektive	Geschäftsprozesse
Ziel	Einrichtung eines Workflows für die Abwicklung von Urlaubsanträgen
Messgröße	Anzahl der digital bearbeiteten Urlaubsanträge
Vorgabe	Alle Arbeitsplätze am Netzwerk nutzen System bis zum Jahr 2020
Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> - Anbindung an bestehende Personalverwaltungsprogramme klären - Durchführung einer Testphase in einem Geschäftsbereich - Erweiterungsmöglichkeiten für weitere Sachverhalte prüfen

Perspektive	Finanzen
Ziel	Nutzung von internem und externem Crowdfunding
Messgröße	Anzahl der über Plattformen vergebenen Aufträge
Vorgabe	Kosteneinsparung von 20 % bei Mediengestaltung und Hausdruckerei
Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> - Entscheidung für bestehende Internetplattform oder eigene Lösung - Testphase mit definierten Aufträgen durchführen und evaluieren

Quelle: Eigene Darstellung.

Die angeführten Beispiele aus den fünf Perspektiven des Zielsystems der Balanced Scorecard zeigen, wie die strategischen Ziele der politischen Ebene ganz konkret zu Handlungsaufträgen für die operative Ebene entwickelt werden können. Die Aktivitäten können über die vereinbarten Zielvorgaben in periodischen Abständen durch die Verwaltungsspitze und den Kreistag überprüft und bei Bedarf verändert werden. Außerdem sind sämtliche Aktivitäten in einer Kosten-Nutzen-Betrachtung auf ihren Beitrag zur Zielerreichung zu überprüfen und der strategischen Ebene zur Priorisierung vorzulegen. Beispielsweise könnte eine individuell anzufertigende Softwarelösung für ein Problem, welches nur vereinzelt auftritt und nicht genau zu definieren ist, sehr kostspielig sein und in keinem Verhältnis zum angestrebten Erfolg stehen und deshalb zurückgestellt werden müssen.

7.3 Gestaltung des Arbeitsplatzes der Zukunft

Der Arbeitsplatz der Zukunft wird sich auch beim Landratsamt Ostalbkreis grundlegend verändern und durch neue digitale Technologien in den Arbeitsprozessen revolutioniert werden. Neben den Bediensteten, für die mehr Flexibilität und Abwechslung bei der Arbeit erzielt werden können, profitieren auch Kunden und

Kooperationspartner der Landkreisverwaltung durch eine kluge Umgestaltung der Verwaltungsverfahren und die Erleichterung der digitalen Kommunikationswege. Damit der größtmögliche Nutzen sowohl aus interner wie externer Perspektive für das Landratsamt selbst entsteht, bedarf es einer gezielten Ausgestaltung des digitalen Transformationsprozesses. Um die strategisch definierten und gewünschten Wirkungen zu erzielen, bietet sich die Ausarbeitung der beispielhaft dargestellten Balanced Scorecard mit ihren fünf ausgewogenen Perspektiven an. Bereits der Prozess zur Aufstellung und Kategorisierung des Zielsystems mit der Formulierung von Messgrößen, Zielwerten und den dazu durchzuführenden Aktivitäten sollte durch das Landratsamt in einem breit angelegten Prozess gemeinsam mit den Bediensteten, der Personalvertretung und der Einbeziehung von externen Anspruchsgruppen gestaltet werden. Damit dieser Prozess in der erforderlichen Qualität durchgeführt werden kann, sind der Projektleitungsstelle ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Um die Balanced Scorecard auch als aussagekräftigen Teil des Berichtswesens zur regelmäßigen Evaluation des Digitalisierungsprozesses nutzen zu können, bietet sich die Beauftragung von externen Experten an. Diese können unabhängig von außen die organisatorischen Abläufe bewerten und freier ihre Empfehlungen zur Neugestaltung von Prozessen aussprechen. In gleicher Weise können über die vergleichende Betrachtung mit anderen Kommunen oder Organisationen und den Erfahrungsaustausch über Beste-Praxis-Lösungen wertvolle Impulse für das eigene Vorgehen bei der Gestaltung der Digitalisierung gewonnen werden.

Das Landratsamt Ostalbkreis hat mit der Digitalisierungsstrategie 2020 den ersten Schritt bei der Definition der strategischen Handlungsfelder getätigt und Oberziele zur Umsetzung in den nächsten Jahren definiert. Als zweiter Schritt sollten diese Oberziele nun mit der Durchführung einer SWOT-Analyse bewertet und daraus konkrete Handlungsaufträge abgeleitet werden. Über die anschließende Portfolio-Analyse kann die Fokussierung und Priorisierung der Maßnahmen erfolgen und in eine Balanced Scorecard übergeleitet werden. Wenn die fünf Perspektiven der Balanced Scorecard mit einer angemessenen Anzahl an Zielen und Aktivitäten ausgefüllt und der Ressourcenbedarf benannt sind, sollten die Verwaltungsspitze

und der Ausschuss für Bildung und Finanzen erneut über die Digitalisierungsstrategie beraten und bei Bedarf Korrekturen vornehmen.

Wenn dieser Gesamtprozess unter ausreichender Einbeziehung der Fachbereiche und Bediensteten sowie der externen Anspruchsgruppen durchgeführt wird, gelingt die Gestaltung des digitalen Arbeitsplatzes der Zukunft und damit die Stärkung des Landratsamtes Ostalbkreis im Ganzen.

8 Ergebnis

Die digitale Transformation der Gesellschaft vollzieht sich mit einer ungemein hohen Geschwindigkeit und erfasst dabei nahezu alle Bereiche des privaten und beruflichen Lebens. Im Vergleich zur industriellen Revolution beschränkt sie sich nicht auf die Automatisierung von Produktionsprozessen. Vielmehr verändert sie grundlegend die Einstellung zum Eigentum, die Art der Kommunikation und außerdem die Auffassung von guter Arbeit. In sehr kurzer Zeit hat die Digitalisierung zur Entstehung von ganz neuen Wirtschaftszweigen, Berufen und Ausbildungs- bzw. Lerninhalten geführt und bisher etablierte Branchen wie die Finanz- und Versicherungsindustrie zum Kultur- und Angebotswandel gezwungen.

Die disruptiven Veränderungen durch die digitale Transformation und neue Konkurrenzsituationen im vermehrt globalen Datenraum lösen existenzielle Ängste vor Arbeitsplatzverlust und vor einer unsolidarischen On-Demand Economy aus. Trotz ihrer Bestandsgarantie muss sich auch die öffentliche Verwaltung der Digitalisierung der Arbeitswelt und neuen Wünschen der Bürgerinnen und Bürger stellen. Ohne eine gezielte Steuerung des Digitalisierungsprozesses droht der öffentliche Sektor im Kampf um die besten Köpfe abgehängt zu werden. Damit würde unweigerlich die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und Produkte leiden und im Extremfall die Stabilität des Staatswesens sowie das Ansehen der Bediensteten in Gefahr geraten.

Um den Herausforderungen der Digitalisierung zu begegnen, gibt es sowohl auf Ebene der EU wie auf Bundes- und Landesebene und in den Kommunen zahlreiche strategische Konzepte und Zielvorstellungen. Die Bundesrepublik Deutschland nimmt in internationalen Vergleichen zum Stand der E-Government-Angebote

jedoch nur einen Platz im Mittelfeld ein. Um den Wünschen der eigenen Bediensteten und der Kundinnen und Kunden der Verwaltung im Rahmen der Digitalisierung zu begegnen, müssen diese Strategieansätze in konkrete Maßnahmen- und Aktionspläne übersetzt und deren Umsetzung regelmäßig überwacht und bei Bedarf korrigiert werden.

Im Vorfeld der Zieldefinition und Maßnahmenableitung sind die Chancen und Herausforderungen des digitalen Arbeitens in der öffentlichen Verwaltung vor dem Hintergrund der jeweiligen gesetzlichen Aufgaben und politischen Zielsetzungen zu bestimmen. Die großen Vorteile von digitalen Arbeits- und Kommunikationsprozessen liegen in der zeitlichen und örtlichen Flexibilisierung der Arbeitsleistung. Sie können aber gleichzeitig sehr schnell zur Entgrenzung des Arbeits- und Privatlebens und über Dauerstress zur Beeinträchtigung der Gesundheit führen.

Zur Gestaltung des Arbeitsplatzes der Zukunft müssen Arbeitgeber deshalb eine sorgsame Analyse sämtlicher Arbeitsbereiche und deren Besonderheiten vornehmen, um die strategischen Handlungsfelder der Digitalisierung festlegen und bearbeiten zu können.

Dieser Prozess wurde mit dem strategischen Instrument der SWOT-Analyse am Beispiel des Landratsamtes Ostalbkreis durchgeführt. Über die Betrachtung der internen Ressourcen zur Ableitung der eigenen Stärken und Schwächen sowie die Ermittlung der externen Chancen und Risiken über die Umfeldanalyse wurde eine gesamthafte Betrachtung der Digitalisierung des Arbeitslebens vorgenommen.

Aus der SWOT-Analyse wurden die zwölf wesentlichen Strategien abgeleitet. Diese sollen dabei helfen interne Schwächen abzubauen und externe Risiken zu vermeiden. Über die Portfolio-Analyse wurde der größte Nutzen aus Kunden- und Mitarbeiterperspektive ermittelt und dadurch eine Priorisierung der zu bearbeitenden Maßnahmenfelder vorgenommen.

Das so zusammengestellte Handlungsprogramm wurde der Strategie „Digitale Landkreisverwaltung 2020“ des Landratsamtes Ostalbkreis gegenübergestellt und kritisch analysiert. Dabei zeigte sich, dass die Digitalisierungsstrategie 2020 als erster Schritt zur Schaffung der organisatorischen Grundlagen wie E-Akte und

entsprechender IKT-Infrastruktur zu bewerten ist. Sie lässt aber noch viele Bereiche wie digitale Verwaltungsleistungen oder Innovationsmodelle wie Open Government und Open Data außer Betracht.

Zur Konkretisierung der strategischen Ziele wurde beispielhaft mit den fünf Perspektiven der Balanced Scorecard gezeigt, wie eine Operationalisierung der Ziele gelingen kann und gleichzeitig dadurch die periodische Überprüfung der Zielerreichung ermöglicht wird.

Die Digitalisierung der Arbeitswelt im Landratsamt Ostalbkreis gelingt insbesondere dann, wenn dieser strategische und operative Gestaltungsprozess unter Einbeziehung der Bediensteten, der Personalvertretung, der politischen Steuerungsgremien und der weiteren Anspruchsgruppen erfolgt. Neben der Bereitstellung der personellen und finanziellen Ressourcen sollte die Verwaltungsspitze die Veränderungsprozesse aktiv begleiten und sich vorbehaltlos und ergebnisoffen an den Diskursen zur Ausgestaltung des Arbeitsplatzes der Zukunft beteiligen.

Um noch mehr Bürgernähe und Transparenz zu erreichen und als attraktiver Arbeitgeber zu bestehen, sollte das Landratsamt Ostalbkreis die strategische Entwicklung der digitalen Arbeitswelt über eine breit angelegte Zieldiskussion betreiben. Um die Ziele zu operationalisieren, bietet sich als Umsetzungs- und Kontrollinstrument die Balanced Scorecard mit ihren fünf ausgewogenen Perspektiven an.

Wenn dieser Gesamtprozess mit großer Sorgfalt und Zielfokussierung sowie der notwendigen politischen Unterstützung betrieben wird, kann sich das Landratsamt Ostalbkreis im Rahmen der digitalen Transformation zum bürgernahen und zukunftsfähigen Dienstleister entwickeln und die neuen Freiheiten und Chancen der digitalen Arbeitswelt ergreifen.

Literaturverzeichnis

Bertelsmann-Stiftung (Hg.) (2017): Digitale Transformation der Verwaltung, Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie, Gütersloh

Bitkom (Hg.) (2014): Apps und Mobile Services, 2. Auflage, Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neuen Medien e.V., Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2017): Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016): Grünbuch Arbeiten 4.0, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016): Digitalisierung der Arbeitswelt, Werkheft 01, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016): Wie wir arbeiten (wollen), Werkheft 02, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016): Digitalisierung am Arbeitsplatz, Aktuelle Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016): Foresight-Studie „Digitale Arbeitswelt“, Forschungsbericht 463, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2015): Mobiles und entgrenztes Arbeiten, Aktuelle Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung, 2015, Berlin

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2017): Industrie 4.0, Innovationen für die Produktion von morgen, Berlin

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2016): Zukunft der Arbeit, Innovationen für die Arbeit von morgen, Berlin

Bundesministerium des Innern (Hg.) (2014): Digitale Verwaltung 2020, Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, Berlin

EU-Kommission (Hg.) (2016): EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, Brüssel

Faust, Thomas (2011): Verwaltungsreformen als ethisch-normative Innovationen, in: Verwaltung und Management, 17. Jg., Nr. 1, S. 17-22

Faust, Thomas (2007): Wandel der Verwaltungen - Wandel der Ethikkonzepte. Zur Philosophie öffentlichen Handelns, in: Verwaltung und Management, 13. Jg., Nr. 6, S. 327-330

Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2016): Digitalisierung der Arbeitswelt!?, Mitbestimmungs-Report Nr. 24/2016, Düsseldorf

Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2016): Aussichten für die Arbeit der Zukunft, Working Paper Forschungsförderung, Nr. 13/2016, Düsseldorf

Hofmann, Josephine (2013): Führung in der virtuellen Arbeitswelt, in: Schack (Hg.): Arbeitsleben 3.0 - Erfolg in einer veränderten Welt, Wiesbadener Gespräche 2013, Frankfurt am Main

Hopp, Helmut / Göbel, Astrid (2004): Management in der öffentlichen Verwaltung, Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, 2. Auflage, Stuttgart

Initiative D21 e.V./Fortiss GmbH, Landesforschungsinstitut des Freistaats Bayern (Hg.) (2017): E-Government-Monitor 2017, Berlin

Institut der deutschen Wirtschaft (Hg.) (2017): Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Bundesländern bis 2035, in IW-Trends, 44. Jg., Nr. 3/2017, Köln

Jürgens, Kerstin / Hoffmann, Reiner / Schildmann, Christina (2017): Arbeit transformieren!, Denkanstöße der Kommission „Arbeit der Zukunft“, Forschung der Hans-Böckler-Stiftung, Band 189, 2017, Düsseldorf

KGSt (Hg.) (2013): Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM), Bericht Nr. 5/2013, Köln

KGSt (Hg.) (2001): Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren, Bericht Nr. 3/2001, Köln

Landesregierung Baden-Württemberg (Hg.) (2017): Digitalisierungsstrategie der Landesregierung Baden-Württemberg - digital@bw, Stuttgart

Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun (2000): Multifunktionale Serviceläden, Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin

McKinsey (Hg.) (2015): E-Government in Deutschland. Eine Kundenperspektive, Düsseldorf

Nationaler Normenkontrollrat (Hg.) (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, Berlin

OECD (Hg.) (2017): OECD Digital Economy Outlook 2017, Paris

PricewaterhouseCoopers (Hg.) (2017): Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst, Prognose und Handlungsstrategien bis 2030, Frankfurt am Main

Ruppe, Jutta (2017): Digitalisierung und die Konsequenzen jenseits der Technik, in DBB-Magazin, 68. Jg., Nr. 6/2017

Schack, Alex (Hg.) / Funk, Jürgen / Hummel, Nora (2013): Arbeitsleben 3.0 - Erfolg in einer veränderten Welt, Wiesbadener Gespräche 2013, Frankfurt am Main

Schmidt, Florian (2016): Arbeitsmärkte in der Plattformökonomie, Zur Funktionsweise und den Herausforderungen von Crowdwork und Gigwork, Friedrich-Ebert-Siftung, Bonn

Vahs, Dietmar (2012): Organisation, Ein Lehr- und Managementbuch, 8. Auflage, Stuttgart

Vogel, Andreas (2014): Talfahrt der Tagespresse: Eine Ursachensuche, Der Auflagenrückgang der Regionalzeitungen, Friedrich-Ebert-Siftung, Bonn

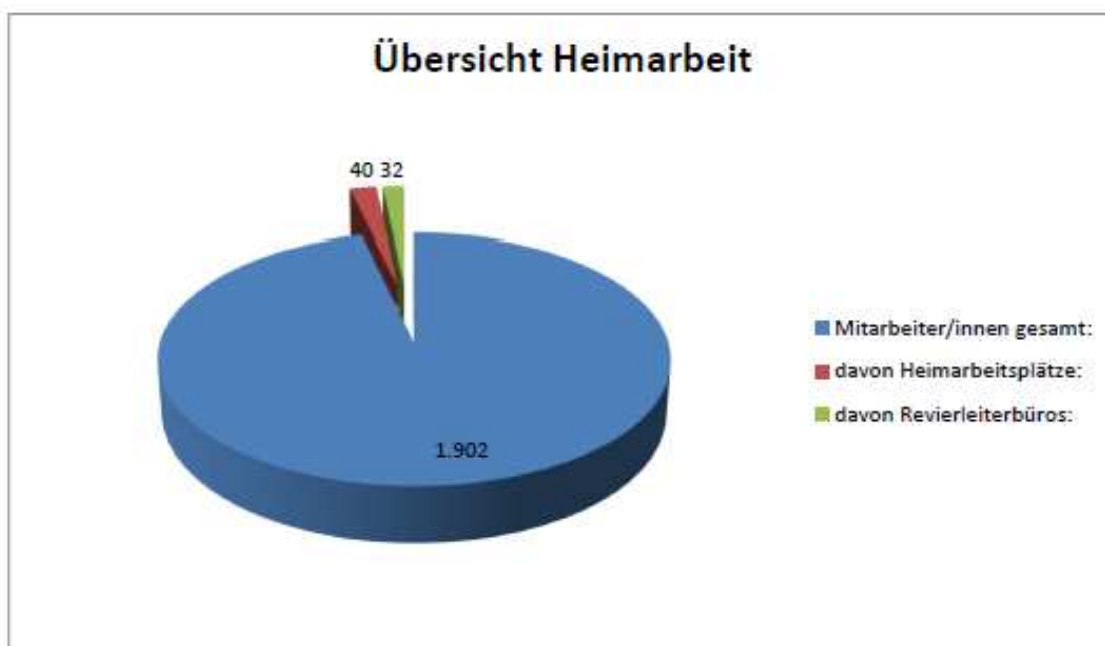
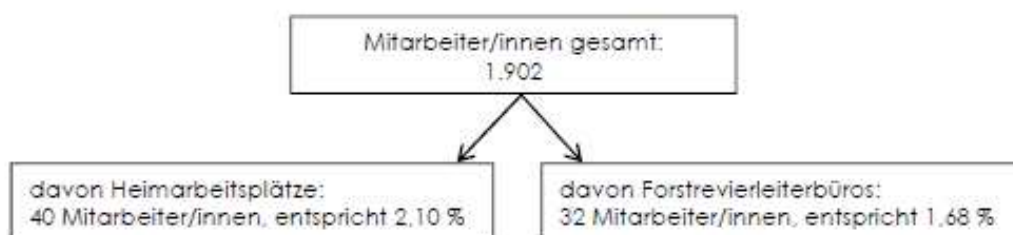
Anlagen

Anlage 1: Anzahl der Heimarbeitsplätze beim Landratsamt Ostalbkreis



Landratsamt Ostalbkreis Personal und Organisation

Anzahl der Heimarbeitsplätze in der Landkreisverwaltung (Stand 30.09.2017)



Anlage 2: Erläuterungsbericht zum Stellenplan 2018

Haushaltsplan 2018
Erläuterungsbericht zum Stellenplan



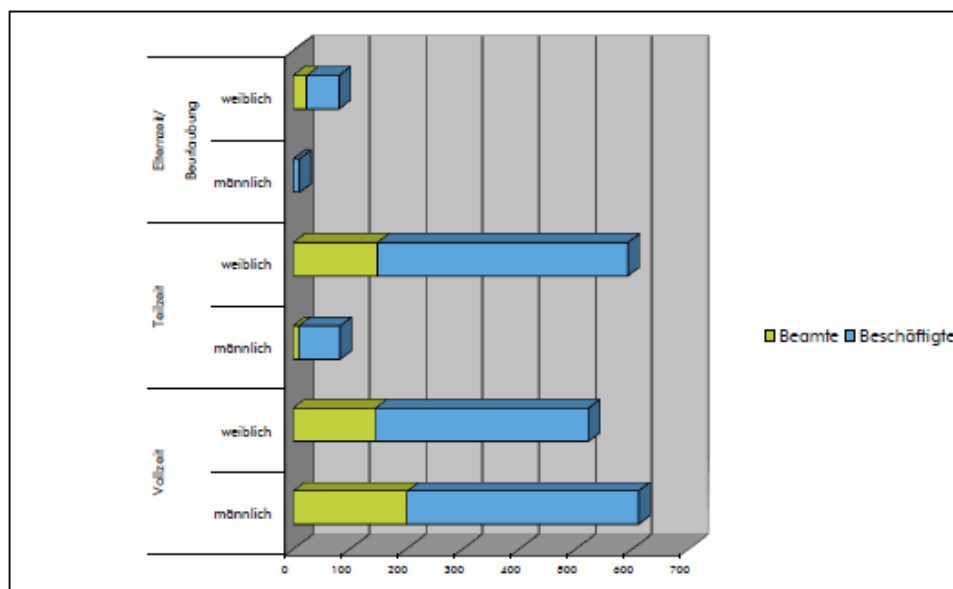
1. Rechtliche Grundlagen

Der Landkreis bestimmt gemäß § 47 Landkreisordnung (LKrO) im Stellenplan die Stellen seiner Beamten sowie seiner nicht nur vorübergehend Beschäftigten, die für die Erfüllung der Aufgaben im Haushaltsjahr erforderlich sind. Der Stellenplan ist Bestandteil des Haushaltsplans. Seit mehreren Jahren erfolgt im Rahmen der Haushaltsplanberatung keine Stelldiskussion im Einzelfall mehr, sondern die Festsetzung eines Personalbudgets. Dadurch wird der Verwaltung eine flexible, am Bedarf und der Aufgabenerfüllung orientierte Personalwirtschaft ermöglicht. Im Laufe des Jahres auftretende Veränderungen werden im nächsten Stellenplan eingearbeitet. Diese Praxis hat sich ausdrücklich bewährt, wie auch die Rechnungsergebnisse der vergangenen Jahre belegen.

2. Aktueller Personalstand

Am 30.09.2017 waren insgesamt 1902 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt.

	Vollzeit		Teilzeit		Elternzeit/ Beurlaubung		Gesamt		
	männlich	weiblich	männlich	weiblich	männlich	weiblich	männlich	weiblich	
Beamte	202	146	10	149	1	24	213	319	532
Beschäftigte	409	377	73	444	10	57	492	878	1370
Gesamt	611	523	83	593	11	81	705	1197	1902
Prozentual	32,1%	27,5%	4,4%	31,2%	0,6%	4,2%	37,1%	62,9%	100,0%
	59,6%		35,6%		4,8%		100,0%		



Die Personalstruktur der Landkreisverwaltung ist gekennzeichnet durch einen Frauenanteil von rund 63% und einer Teilzeitquote von rund 36 %.

Erklärung

Ich versichere, dass ich diese Master-Thesis selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

Achim Bihr

12.12.2017